Die Schatzanweisung in der Schweiz.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines doctor iuris utriusque

der

hohen juristischen Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

HANS WEBER
von Bern.

Bern
Buchdruckerei Hans Schenk
1943

MEINEN ELTERN

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Die Fakultät hat diese Arbeit am 29. Oktober 1942 auf Antrag von Herrn Prof. Dr. HANS FEHR als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546502_0035

Literaturnachweis.

Aeppli H.: Das Zürcherische Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926.

Amstutz und Wyss: Das eidgenössische Stempelsteuerrecht.

Bänninger W.: Die Rechtsverhältnisse bei der Aufnahme fundierter Anleihen durch den Bund.

Blumenstein E.: Kommentar zum Bundesgesetz über die Stempelabgaben vom 4. Oktober 1917.

Botschaft des Bundesrates betr. den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen.

Burckhardt W.: Schweizerisches Bundesrecht.

Denkschrift: Die Schweizerische Nationalbank 1907—1932.

Fleiner F.: Schweizerisches Bundesstaatsrecht.

Furger F.: Die Staatsanleihen der schweizerischen Kantone.

Golay J.: La Banque Nationale Suisse régulatrice du marché monétaire de 1924—1931.

Graner P.: Der Geltungsbereich des Bankgesetzes.

Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. II. *Gerloff & Meisel.*

Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft.

Heilfron E.: Geld-, Bank- und Börsenwesen.

Hoefliger W.: Die finanzielle Kriegsbereitschaft der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Just R.: Die Geldinflation.

Krapf K.: Die Anleihepolitik der Schweizerischen Bundesbahnen.

Kundert H.: Was bringt uns die Nationalbank?

Landmann, Im Hof und Jöhr: Das Bundesgesetz über die Stempelabgaben.

Merz O.: Die Kreditoperationen des Bundes von 1914—1922.

Nüscheler E.: Die Anleihen der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Ramstein A.: Das Verhältnis der Notenbanken zur Kriegsfinanzierung in England, Frankreich, Deutschland und der Schweiz.

Reichesberg: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft.

Remund H.: Der Finanzhaushalt der Stadt Bern 1914—1934.

Rossy P. und Reimann R.: Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934.

Seemann W.: Der Schweizerische Kommunalkredit. Neuere Entwicklung und Problematik.

Seitz K.: Schweizerische Anleihepolitik in Bund, Kantonen und Gemeinden.

Schultze P.: Die wechselähnlichen Papiere des schweizerischen Rechts.

Schwegler W.: Die Bilanz der Schweizerischen Nationalbank 1907—1925.

Stäuber W.: Die geschäftlichen Beziehungen zwischen den europäischen Notenbanken und dem Staat, unter besonderer Berücksichtigung der Periode 1928—1935.

Welti R.: Die kurzfristigen Vorschüsse der Nationalbank an den Bund während des Weltkrieges und in der Nachkriegszeit.

Wetter E.: Bankkrisen und Bankkatastrophen der letzten Jahre in der Schweiz.

Wilfling J.: Die Schweizerische Nationalbank im Dienste der Finanzverwaltung des Bundes.

Zingg W.: Die Gemeindefinanzgewalt des Kantons Luzern.

Amtliche Sammlungen.

Bundesgerichtsentscheide — Sammlung.

Geschäftsberichte der Schweizerischen Nationalbank.

Neutralitätsberichte des Bundesrates.

Stenographische Bulletins des Nationalrates.

„Der Bund"

„Neue Zürcher Zeitung"

Einleitung.

Nach einem finanzwirtschaftlichen Grundsatz bilden im Finanzhaushalt einer Körperschaft des öffentlichen Rechtes die Ausgaben und die Einnahmen, Schulden und Vermögen, die Grundelemente. Die ordentlichen Ausgaben, die sich aus der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit des Gemeinwesens ergeben, sollen in einem geordneten Finanzhaushalt normalerweise aus den ordentlichen Einnahmequellen gedeckt werden.

Natur und Zweckbestimmung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften bringen es nun aber notwendigerweise mit sich, dass sie besondere ausserordentliche Aufgaben zu lösen haben, die soziale Probleme, spezielle Bauarbeiten von grossem Ausmasse oder kriegsfinanzielle Vorbereitungen zum Gegenstand haben können. Es tritt also eine nicht abzuwendende vermehrte Ausgabenwirtschaft ein, zu deren Ausgleich neue Einkunftsquellen zu erschliessen sind. Da scheint nun der naheliegendste Weg zu einer grösseren Belastung des Steuersubjektes durch Erhöhung der direkten und indirekten Steuern zu führen. Dieser Massnahme kann indessen nur relativer Erfolg beschieden sein, indem es vom sozialpolitischen Gesichtspunkte aus nicht angängig ist, die ausserordentlichen Lasten im vollen Umfange einfach auf die Allgemeinheit abzuwälzen. Das Gemeinwesen sieht sich daher veranlasst, die Lösung des Problems auf andere Weise zu bewerkstelligen. Dabei kommt als brauchbarstes Mittel die Beanspruchung des öffentlichen Kredites in Frage, der die heute beliebteste und wichtigste Form zur Beschafffung von ausserordentlichen Leihkapitalien verkörpert. Durch die Aufnahme eines Anleihens auf dem öffentlichen oder privaten Markt erwächst der kreditbedürftigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft der grosse Vorteil, dass ihr sofort namhafte Mittel zur Verfügung stehen, ohne dass sie lange auf die neu geschaffenen Einkünfte, wie erhöhte Steuern und andere Abgaben, zu warten

braucht. Die sofortige Ausführung einer dringenden Aufgabe ist damit gewährleistet. Indem das Gemeinwesen lediglich für den Zinsendienst und eine auf mehrere Jahre verteilte, verhältnismässig geringe Tilgung der kontrahierten Schuld aufzukommen hat, vermag es sein Budget trotz der eingetretenen ausserordentlichen Aufgaben im Gleichgewicht zu halten.

In verwaltungsrechtlicher Hinsicht unterscheiden wir zwischen Verwaltungsschulden und Finanzschulden. Die Verwaltungsschulden sind als der Ausfluss der Wirtschaftsführung der einzelnen Verwaltungszweige zu bezeichnen. Sie sind demnach die ganz natürliche Folge einer verwaltenden Tätigkeit, weshalb zu ihrer Begründung im allgemeinen die kraft Verfassung und Verwaltungsrecht bestehenden Kompetenzen genügen.

Von den Verwaltungsschulden streng zu unterscheiden sind die Finanzschulden, deren Kontrahierung ausgesprochenermassen zu dem Zwecke erfolgt, um der Finanzverwaltung die Mittel für die Deckung von Ausgaben zu beschaffen. Hierzu bedarf es im Verfassungsstaate einer entsprechenden Ermächtigung durch die gesetzgebenden Organe. Diese Befugnis kann entweder im Finanzgesetz verankert sein oder aber durch spezielle Vollmacht begründet werden[1]).

Man pflegt in der Finanzwissenschaft bei der Aufnahme von Leihkapital für öffentliche Zwecke eine weitere Unterscheidung zu machen, nämlich die zwischen fundierten oder konsolidierten Krediten einerseits und schwebenden oder flottanten Schulden anderseits. Diese Terminologie ist englischen Ursprungs und rührt aus einer Zeit her, da grössere Anleihen an den privatrechtlichen Pfandeinsatz bestimmter schuldnerischer Vermögensstücke, einer gewissen Einnahmequelle, eines Fundus, gebunden wurden, demnach fundiert waren, während bei der andern Schuldform zeitlich begrenzte Schulden ohne eine derartige Garantie, d. h. in der Schwebe bleiben konnten. Diese ursprüngliche Trennung hat mit der Ersetzung des privatrechtlichen Verhältnisses durch das öffentlich-rechtliche

[1]) Vergl. „Oeffentlicher Kredit" von Dr. E. Ackermann im Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft S. 80 ff.

ihre Bedeutung in der neuesten Zeit verloren, und die beiden Bezeichnungen „fundiert" und „schwebend" weisen nach den finanztechnischen Begriffen der Gegenwart bloss noch auf den Unterschied in der Verschuldungsfrist hin [2]).

Die fundierten oder festen Schulden werden in der Regel auf längere Zeit abgeschlossen, d. h. sie sind langfristig. Die schuldnerische Körperschaft des öffentlichen Rechts hat die geliehenen Gelder nach einer bestimmten Anzahl von Jahren zurückzuzahlen oder ist, im Falle der heute weniger gebräuchlichen Form der Rentenschuld, von der Amortisationspflicht überhaupt befreit und hat lediglich die Zinsen zu entrichten. Die Aufnahme einer konsolidierten Anleihe erfolgt gewöhnlich zum Zwecke, die Ausführung grosser, ausserordentlicher Aufgaben von dauerndem Wert oder die Konsolidierung temporärer Schulden zu bewerkstelligen. Die gebräuchlichste Form dieses Kapitalaufbruches ist die Ausgabe von Obligationen, die in der Regel auf den Inhaber lauten, wobei sich die Kapitalnehmerin an den öffentlichen Kapitalmarkt wendet.

Anders verhält es sich bei den schwebenden Schulden, die auf dem Geldmarkt eingegangene Verbindlichkeiten darstellen und welche nach Ablauf einer kurzen Frist abzutragen sind. Sie werden deshalb kurzfristige Schulden bezeichnet. Ihrer Kontrahierung liegen verschiedenartige Motive zu Grunde. So können kurzfristige Leihgelder aufgenommen werden, um einem gegenwärtigen, dringenden Finanzbedürfnis mangels disponibler Mittel zu steuern. Diese Lage kann sich ergeben aus der Verwaltungstätigkeit der verschiedenen Verwaltungszweige des Gemeinwesens oder aus einem momentanen Missverhältnis zwischen der Ausgaben- und Einnahmenseite, in welch letzterem Falle es sich um einen sogenannten Ueberbrückungskredit handelt. Sodann kann der Grund der Aufnahme kurzfristigen Schuldkapitals in einer provisorischen Massnahme liegen, um der öffentlich-rechtlichen Körperschaft die Möglichkeit zu bieten, die derzeit

---

[2]) Vergl. „Theorie des öffentlichen Kredites" von Prof. Dr. M. R. Weyermann im Handbuch der Finanzwissenschaft von Gerloff und Meisel S. 545 ff.

auf dem Kapitalmarkte für die Eingehung langfristiger Anleihen ungünstige Lage sich bessern zu lassen. Die am meisten Verwendung findenden Formen zur Aufnahme kurzfristiger Schulden sind die der Kontokorrentschulden, Vorschüssen bei Banken, aber ganz besonders die der Ausgabe von Schatzanweisungen oder Reskriptionen, die als finanzwirtschaftlicher Kredittyp den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung darstellen.

I. KAPITEL.

Begriff, Wesen und Entstehung der Schatzanweisung.

§ 1. Definition und Begriff.

Die Schatzanweisungen oder Reskriptionen sind zu bezeichnen als Finanzpapiere, die bei der Aufnahme eines kurzfristigen Anleihens des Bundes, der Schweizerischen Bundesbahnen, der Kantone und der inländischen Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Schulgemeinden zur Befriedigung vorübergehender Kassenbedürfnisse oder zur Durchführung ausserordentlicher öffentlicher Aufgaben ausgegeben werden.

Die Reskriptionen sind verzinslich, können aber ausnahmsweise auch ohne Zinsversprechen emittiert werden. Ihre Laufzeit darf nach gesetzlicher Vorschrift drei Monate nicht übersteigen, wobei jedoch die Möglichkeit der Prolongation um jeweils weitere drei Monate vorhanden ist[3]).

Die Eidgenossenschaft und die Schweizerischen Bundesbahnen haben sich vertraglich mit der Schweizerischen Nationalbank verpflichtet, ihre Schatzscheine beim Noteninstitut zur Diskontierung einzureichen. Die Kantone und Gemeinden dagegen haben ihre Reskriptionen grundsätzlich den andern Banken direkt abzuliefern. Letztere nehmen nach der geltenden Praxis solche Finanzpapiere allerdings nur herein, wenn die kreditsuchende öffentlich-rechtliche Körperschaft von der Nationalbank vorher die Zusicherung der Rückdiskontierung der auszugebenden Schatzanweisungen erhalten hat[4]). Zu diesem Zwecke räumt das Noteninstitut den übrigen Banken Diskontokredite ein, die ausschliesslich der Hereinnahme der von den kreditbedürftigen Kantonen

---

[3]) Art. 14 Abs. 2 BG. über die Schweizerische Nationalbank vom 7. April 1921.

[4]) Welti Rich. Die kurzfristigen Vorschüsse der Nationalbank an den Bund während des Weltkrieges und in der Nachkriegszeit S. 26.

und Gemeinden auszugebenden Schatzscheine zu dienen haben. In der Regel stützt sich somit auch die Begebung der Schatzanweisungen der Kantone und Gemeinden auf den im voraus nachzusuchenden Kredit der zentralen Notenbank, wobei diese selbst die direkte Hereinnahme von Kantons- und Gemeindereskriptionen nur ganz ausnahmsweise tätigt.

Für die Schatzanweisungen des Bundes, der Schweizerischen Bundesbahnen und der andern öffentlich-rechtlichen Körperschaften werden vorgedruckte Formulare verwendet; doch beruht dies nicht auf bindender Vorschrift, sondern auf Erwägungen der Zweckmässigkeit. Die Höhe der Schuldsumme des einzelnen Papiers ist nach oben nicht begrenzt, wohl aber die Gesamthöhe der Diskontokredite der Eidgenossenschaft und der Bundesbahnen bei der Notenanstalt. Die Diskontolimiten der Kantone und Gemeinden werden nicht zum vorneherein festgesetzt, sondern von der Bankleitung von Fall zu Fall entschieden.

Eine zeitliche Beschränkung von Reskriptionen — es ist hier nicht von der Laufzeit die Rede — besteht nicht. In normalen Zeiten ist es indessen nicht üblich, dass die Korporationen des öffentlichen Rechtes den Nationalbankkredit ununterbrochen beanspruchen. Die Eidgenossenschaft, die Schweizerischen Bundesbahnen, die Kantone und Gemeinden haben bei stärkerer, fortgesetzter Beanspruchung des Notenkredites grundsätzlich nach der Konsolidierung dieser schwebenden Schuldverpflichtungen zu trachten, was, wie wir im geschichtlichen Teil über die Schatzanweisung ausführlich darlegen werden, insbesondere vom Bunde und den Bundesbahnen durch Ausgabe langfristiger Anleihen im In- und Auslande jeweils befolgt worden ist.

Es ist der Nationalbank als Hüterin des Wohles der Gesamtwirtschaft in ihr freies Ermessen gestellt, sich ganz nach Gutdünken und entsprechend den auf dem Geldmarkte herrschenden Verhältnissen von dem zum Diskont angenommenen Reskriptionen zu entlasten, indem sie diese zum jeweils geltenden Privatdiskontsatz an den offenen Markt weitergibt, unter Belastung der Banken auf ihrem Girokonto beim Noteninstitut. Durch diese Massnahme wird die Nationalbank in die Lage versetzt, die flüssigen Gelder des freien Marktes aufzusaugen und diesen

dergestalt zu beeinflussen. Anderseits bewirkt der Rückzug der Schatzanweisungen aus dem Privatmarkt durch die Notenbank eine Verflüssigung desselben[5]).

§ 2. Die hauptsächlichsten Gründe der Ausgabe von Schatzanweisungen.

Wie der Kaufmann in den seltensten Fällen seine Einnahmen zeitlich mit den gemachten Ausgaben in Einklang bringen kann, so fallen dieselben auch im Finanzhaushalt der öffentlich-rechtlichen Körperschaften in der Regel auseinander. Um diese normalerweise kurze Zeitspanne zu überbrücken, sieht sich die staatliche oder kommunale Finanzverwaltung veranlasst, sofern ihr nicht aus Reserven oder aus andern Quellen die nötigen liquiden Mittel zur Verfügung stehen, den kurzfristigen Kredit zu beanspruchen, indem sie Schatzanweisungen emittiert und diese der Nationalbank oder den übrigen Bankinstituten zum Diskont einreicht.

Wenn das Auseinanderfallen der Einnahmen und Ausgaben im Finanzhaushalte des Bundes, der Schweizerischen Bundesbahnen, der Kantone und Gemeinden in normalen Zeiten der Grund zur Kontrahierung kurzfristiger Schulden sein kann, so schaffen Krieg und ausserordentliche öffentliche Aufgaben in weit grösserem Umfange Ursachen zur Aufnahme kurzfristiger Kreditmittel. Der Krieg mit seinen bisweilen geradezu verheerenden Wirkungen im Wirtschaftsleben ist wohl der hauptsächlichste und gewichtigste Faktor, der den Korporationen des öffentlichen Rechts bedeutsame Mehrausgaben verursacht, welchen mit den üblichen verfügbaren Mitteln schlechthin nicht gerecht zu werden ist. Wenn wir auf die Geschichte der letzten Dezennien zurückblicken, so drängt sich uns die wirtschaftliche und militärische Gefahr auf, in der sich unser kleines Land durch die zu verschiedenen Zeiten an unsern Grenzen wütenden Kriege befand, was auch heute leider wiederum zu sagen ist.

---

[5]) Denkschrift „Die Schweizerische Nationalbank 1907—1932" S. 193. Welti Rich. a. a. O. S. 20.

Obwohl die Schweiz 1914—1918 und bis heute auch im gegenwärtigen Waffenkonflikt von den direkten Kriegshandlungen verschont geblieben ist, so sind ihr doch wegen ihrer geographischen Lage im Herzen Europas wirtschaftliche Aufgaben gestellt worden, die von denjenigen der kriegführenden Staaten nicht wesentlich verschieden sind. Die von der Bundesregierung getroffenen kriegsfinanziellen Vorbereitungen erfordern Unsummen von ausserordentlichen Mitteln, um für die gefährlichen Folgen des Ueberraschungsmomentes eines Ueberfalles durch eine fremde Macht gewappnet zu sein. Es gilt hochqualifizierte Waffen, Munition und anderes Kriegsmaterial zu erzeugen, die uns in die Lage versetzen, mit der modernen Kriegstechnik Schritt zu halten.

Den Begriff der finanziellen Kriegsbereitschaft können wir umschreiben als die Gesamtheit der von unserem Lande getroffenen Vorkehren, um die finanziellen Anforderungen, die der Krieg an dasselbe stellt, bestreiten zu können[6]).

Aber nicht nur die Kriegskosten im engeren Sinne verursachen dem Staatswesen und den übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften grosse Mehrkosten, auch die Zivilausgaben als Folge der kriegerischen Ereignisse haben einen sehr bedeutenden Anteil an der Begründung hoher Extraposten im Finanzhaushalt des Bundes, der Bundesbahnen, der Kantone und Gemeinden. Die Lebensmittel- und Rohstoffversorgung des Landes ist wohl zu Kriegszeiten eine der grössten Sorgen einer neutralen Regierung, die sich durch die politischen Verhältnisse ausserordentlich schwierig gestaltet und der sich die verantwortlichen Organe besonders aufmerksam zu widmen haben. Ferner muss der Export den durch die Kriegszeiten ganz beträchtlich erschwerten Verhältnissen angepasst und entsprechend gefördert werden, damit Handel und Industrie nicht zu arg in Mitleidenschaft gezogen und die dem Lande aus ihnen fliessenden Mittel nicht zum Versiegen gebracht werden. Wenn wir uns an den gegenwärtigen Krieg halten, um uns die Lage recht anschaulich vor Augen zu führen, so fällt es uns nicht schwer zu ermessen, welche gewaltigen Mehrauslagen der Eidgenossenschaft und den übrigen öffentlich-

[6]) Welti Rich. a. a. O. S. 4.

rechtlichen Körperschaften durch die Transportschwierigkeiten und die stark gestiegenen Gestehungskosten der Lebensmittel, der Rohstoffe und der andern zum Lebensunterhalt unerlässlichen Verbrauchsgüter, erwachsen.

Dann sind es anderseits Handlungen der Humanität, wie die Versorgung der Internierten und Flüchtlinge aus kriegführenden Staaten und die Aufnahme kranker, unterernährter Kinder des Auslandes, die der Eidgenossenschaft, den Kantonen und Gemeinden zwangsläufig unvorhergesehene Mehrausgaben verursachen und das Budgetgleichgewicht zu beeinflussen vermögen [7]).

Es wäre jedoch falsch anzunehmen, dass es im Kriegsfinanzhaushalte nur die Ausgaben sind, die die Ursache der wirtschaftlichen Notlage der Schweiz herbeiführen. Nein, auch die stark verringerten Einnahmen tragen selbstverständlich ihre Schuld an der Unausgeglichenheit der finanziellen Lage des Landes. Es ist eine nicht abzuwendende Folge des an unsern Grenzen sich abspielenden Ringens, dass durch die stark gehemmten Handelsbeziehungen der Staaten unter sich Export und Import ausserordentlich zurückgehen, ja in gewissen Fällen direkt unterbunden werden. So darf es denn nicht wundern, wenn die Zölle, die für unser Land als die hauptsächlichste Einnahmequelle angesprochen werden müssen, bedenklich zurückgehen und uns dadurch bedeutende Mittel ausbleiben. Gemäss den Statistiken aus dem Weltkriege 1914 –18 sind die Zolleinnahmen beispielsweise im Jahre 1918 um 75 Prozent im Vergleich mit denen der letzten Vorkriegsjahre zurückgegangen [8]). Die Statistiker können uns auch im jetzigen Weltkonflikt keinen günstigen Bericht geben.

Dass die Kantone und die Gemeinden in ähnlicher Weise wie der Bund unter den Auswirkungen eines Krieges zu leiden haben, die sie zur vermehrten Beanspruchung des kurzfristigen Kredites zwingen, dürfte einleuchten. Die kriegsbedingte Beeinflussung von Handel und Industrie führen zwangsläufig zu stark reduzierten Verdienstmöglichkeiten weiter Kreise aus dem arbeitenden Volke, zu einer entsprechenden Schwächung der

---

[7]) Denkschrift S. 192.

[8]) Welti Rich. a. a. O. S. 13.

finanziellen Widerstandskraft vieler Mitbürger, was den Rückgang der Steuereinnahmen und die Verursachung vermehrter sozialer Aufgaben der Kantone und Gemeinden nach sich ziehen muss.

Die Schweizerischen Bundesbahnen ihrerseits blieben während des Weltkrieges und der nachfolgenden Krisenjahre gleichfalls nicht von den Folgen des Krieges verschont, die ihnen umfangreiche und unvorhergesehene Mehrausgaben auferlegten[9]). Die Kohlenknappheit zwang die Verwaltung, Massnahmen der Selbstversorgung zu ergreifen und zur Elektrifizierung des Bahnnetzes zu schreiten, wozu sowohl langfristige, als namentlich auch kurzfristige Kreditmittel unerlässlich waren. Der vorübergehende Geldbedarf erfuhr ausserdem insofern eine wesentliche Steigerung, als die Einnahmen aus dem Güter- und Personenverkehr durch die empfindliche Eindämmung des Fremdenzustromes und die stark reduzierte Frequenz durch die Inlandbevölkerung in bedrohlichem Masse sanken[10]).

Dies sind in knappen Zügen die wesentlichsten Gründe, die uns die Ursachen vor Augen führen, welche die Eidgenossenschaft, die Schweizerischen Bundesbahnen, die Kantone und Gemeinden zur Inanspruchnahme des kurzfristigen Kredites durch Ausgabe von Schatzanweisungen veranlassen.

§ 3. Die Schatzanweisung als ausserordentliches Kreditbeschaffungsmittel.

Wenn wir die Schatzanweisung am Eingang der vorliegenden Schrift als typisches Instrument zur Vermittlung kurzfristiger Anleihen an den Bund, die Schweizerischen Bundesbahnen, die Kantone und die Gemeinden charakterisiert haben, so bringen uns die weiteren Ausführungen in enge Beziehung zur Schweizerischen Nationalbank, welcher im Weltkriege 1914—1918 und den nachfolgenden Krisenjahren, sowie auch heute wiederum, in hohem Masse die Rolle als Kriegsbank zukommt. Obwohl das zentrale Noteninstitut entsprechend seiner gesetzlichen Struktur

[9]) Denkschrift S. 193.
[10]) Welti Rich. a. a. O. S. 34.

eine vom Bunde scharf getrennte eigene juristische Persönlichkeit besitzt und somit nicht verpflichtet ist, Reskriptionen in Diskont zu nehmen, hat sich die Nationalbank eingedenk der schweren Zeiten dem an sie seitens der Eidgenossenschaft, der Bundesbahnen, der Kantone und der Gemeinden gerichteten Appell nicht verschlossen und sich moralisch verpflichtet gefühlt, zu Gunsten der gesamten schweizerischen Volkswirtschaft zu intervenieren, wodurch sie dem Lande nicht hoch genug einzuschätzende, wertvolle Dienste erwiesen hat[11]). In gleichem Masse, wie sie im vergangenen Weltkriege Hilfe bringend wirkte, entzieht sich das Noteninstitut auch im heutigen Konflikte der schweren und nicht ganz gefahrlosen Aufgabe der Gewährung dringender und ausserordentlicher Kreditmittel nicht.

A. Die Struktur des kurzfristigen Kredites.

Die kurzfristigen Vorschüsse sind nach ihrer Beschaffenheit verschiedenartig gestaltet. Die Finanzverwaltung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft kann durch vertragliche Uebereinkunft mit der Schweizerischen Nationalbank ermächtigt sein, auf ihrer Rechnung einen Exzedenten entstehen zu lassen, der alsdann früher oder später, entsprechend den zur Verfügung stehenden liquiden Mitteln, wiederum abgebaut wird. Hier wird die ausserordentliche, vorübergehende Kreditbeanspruchung im Rahmen eines Kontokorrentverhältnisses getätigt, ohne Ausgabe eines Finanzpapiers. Doch besteht die Möglichkeit, eine Schatzanweisung auszustellen, der dann aber lediglich die Bedeutung eines gewöhnlichen Beleges zukommt.

Weiter kann das Noteninstitut der kreditbedürftigen Finanzverwaltung einen Vorschuss einräumen in Form einer Gutschrift auf ihrer Rechnung. Bei dieser Finanzierungsweise der kurzfristigen Geldbedürfnisse der öffentlich-rechtlichen Körperschaften werden ebenfalls keine Reskriptionen ausgestellt, welche der Nationalbank zum Diskont eingereicht werden und die diese auf dem offenen Markte veräussern kann. Die Möglichkeit der Hereinnahme eines Schatzscheines als Unterlage zum Verpflich-

[11]) Denkschrift S. 194, S. 197.

tungsgeschäft ist indessen auch hier gegeben; doch erfüllt ein solches Papier in diesem Falle wiederum bloss den Zweck eines Beweismittels[12]).

Von weitaus wichtigerer Bedeutung und die für uns das eigentliche Interesse darstellende Form der kurzfristigen Schuldenkontrahierung ist die Ausgabe von Schatzanweisungen oder Reskriptionen, die an das zentrale Noteninstitut oder an den freien Markt, unter Abzug eines Diskontes, begeben werden.

Die direkte Kreditgewährung der Notenbank an die Korporationen des öffentlichen Rechtes durch Diskontierung von Reskriptionen war im Bankgesetz vom 6. Oktober 1905 vom Gesetzgeber bewusst nicht vorgesehen worden[13]). Unter dem Drucke ausserordentlicher und zwingender Verhältnisse sah sich die Nationalbank jedoch kurz nach ihrer Schalteröffnung veranlasst, aus den ihr gezogenen gesetzlichen Schranken herauszutreten und den von Kantonen und Gemeinden gestellten Kreditbegehren in Erfüllung einer moralischen Pflicht zur Befriedigung kurzfristiger Geldbedürfnisse durch Diskontierung von Reskriptionen, die im Wechselbestand Eingang fanden, zu entsprechen und die nötigen Mittel zur Durchführung dringender Aufgaben zur Verfügung zu stellen[14]).

Die rechtliche Grundlage zur Diskontierung von Schatzanweisungen durch das Noteninstitut wurde indessen erst durch das revidierte Nationalbankgesetz von 24. Juni 1911 geschaffen, die von der Gesetzesnovelle vom 7. April 1921 übernommen wurde[15]).

Die Gewährung von Krediten an die öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Zuge der vorliegenden Untersuchung erfolgt in der Weise, dass die Nationalbank von den Finanzverwaltungen

---

[12]) Stäuber W. Die geschäftlichen Beziehungen zwischen den europäischen Notenbanken und dem Staat, unter besonderer Berücksichtigung der Periode 1928 — 1935 S. 31.

[13]) Welti Rich. a. a. O. S. 23 ff.
Wilfling Jos. Die Schweizerische Nationalbank im Dienste der Finanzverwaltung des Bundes S. 87.

[14]) Denkschrift S. 82.

[15]) Welti Rich. a. a. O. S. 26.

der genannten Kreditschuldnerinnen Schatzanweisungen, soweit diese nicht direkt auf dem offenen Markte plaziert werden, gegen Abzug eines Diskontes in ihr Portefeuille hereinnimmt, die nach Ablauf der gesetzlichen Laufzeit von drei Monaten je nach den zur Verfügung stehenden Mitteln entweder von der schuldnerischen Körperschaft eingelöst oder prolongiert werden.

Die Diskontierung der Reskriptionen durch die Notenbank erfolgt grundsätzlich zum offiziellen Diskontosatz, der in der Regel höher ist als die private Rate. Im Hinblick auf die hohe Aufgabe, die unserer Nationalbank als Hüterin der volkswirtschaftlichen Interessen des Landes zukommt, darf sich der offizielle Diskontosatz weder zu weit vom Privatsatz entfernen, noch zu sehr sich diesem nähern[16]).

Neben den diskontierten, d. h. zinstragenden Schatzanweisungen, hatte die Nationalbank in einem einzigen Falle während der Zeit von 1921 bis 1930 auch zinslose Reskriptionen in ihrem Portefeuille. Man mag sich fragen, aus welchem Anlasse das Noteninstitut zinslose Schatzanweisungen hereinnahm. Diese unverzinslichen Reskriptionen, die der Notenbank vom Bunde zu einer bestimmten Zeit übergeben wurden, erfüllten einen ganz speziellen Zweck im Zusammenhange mit der Nationalisierung des Umlaufes der silbernen Fünffrankenstücke. Nach Beendigung des Weltkrieges 1914—1918 wurde unser Land gewissermassen von fremdem Silbergeld geradezu überschwemmt. Durch Beschluss vom 28. Dezember 1920 verfügte der Bundesrat den Rückzug und die Ausserkurssetzung der silbernen Fünffrankenstücke der übrigen Mitgliedstaaten der lateinischen Münzunion. Während ein Teil des heimgeschafften Silbers in schweizerische Silbergeldstücke umgeprägt wurde, hatte die Nationalbank den verbleibenden Rest zunächst zu übernehmen und diesen bis zur Entscheidung über sein weiteres Schicksal zur Verfügung des Bundes zu halten. Es war der Bank gestattet, den Silberwert in ihren Metallbestand einzubeziehen, wobei das Noteninstitut gemäss dem dringenden Bundesbeschluss vom 18. Februar 1921 dieses Silber allerdings nur noch mit seinem Metallwert in die Metallreserve

---

[16]) Denkschrift S. 193.
Welti Rich. a. a. O. S. 41 — 42.

rechnete. Bis zum Metallwerte der fremden Silberstücke konnte sich die Schweizerische Nationalbank als gedeckt erachten. Für den Minderwert dagegen, den die fremden Silberlinge zwischen Metall- und Nominalwert aufwiesen, wurde die Eidgenossenschaft zur Schuldnerin der Notenbank. Für die Deckung dieser Differenz des in den Metallbestand einbezogenen ausländischen Silbergeldes stellte der Bund zinslose Reskriptionen aus, die vom Noteninstitut wie die ordentlichen Schatzanweisungen ins Wechselportefeuille hereingenommen wurden und somit als Notendeckung dienten [17]).

Diese zinslosen Schatzscheine waren gemäss den Vorschriften über die Notendeckung auf eine Laufzeit von drei Monaten beschränkt, wobei die Möglichkeit der Prolongation bei Verfall gegeben war.

Der Bezeichnung „zinslos" kommt in diesem speziellen Falle die Bedeutuug zu, dass die Hereinnahme und Verlängerung dieses Finanzpapiers nicht auf dem Wege der Diskontierung erfolgte. Gemäss einer mit den fremden Staaten getroffenen zusätzlichen Abmachung hatten diese der Schweiz von 1925 hinweg bis zur vollständigen Abtragung im Jahre 1930 einen Zins von zuerst einem Prozent und von 1929 hinweg einen solchen von anderthalb Prozent des Nominalwertes der noch nicht repatrierten Silberstücke zu vergüten. Diese Zinserträgnisse wurden dann an die Nationalbank abgeführt [18]).

Die Laufzeit der ordentlichen, diskontierbaren Schatzanweisungen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften beträgt nach gesetzlicher Bestimmung drei Monate. Artikel 14 Abs. 2 des Bankgesetzes vom 7. April 1921 sieht eine Verfallzeit von drei Monaten vor, die nicht überschritten werden darf. Da die Kreditnehmerinnen indessen sehr oft nicht in der Lage sind, ihre Verpflichtungen auf Verfall einzulösen, ist die Prolongation der abgegebenen Reskriptionen um jeweils weitere drei Monate gestattet.

Obwohl der genannte Artikel 14 Abs. 2 des Bankgesetzes nur von der Diskontierung belehnbarer Schuldverschreibungen

[17]) Denkschrift SS. 181, 272, 278.
[18]) Welti Rich. a. a. O. S. 38.

auf die Schweiz spricht und die Bezeichnungen „Schatzanweisung" oder „Reskriptionen" nicht enthält, ist doch gemäss einem Gutachten des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank vom 31. Januar 1911 die Schatzanweisung auch unter diese gesetzliche Norm zu subsumieren, indem nach der Interpretation dieser Gesetzesbestimmung der Gesetzgeber das genannte Finanzpapier in den fraglichen Artikel einbezogen wissen wollte[19]).

B. Finanzpolitische Erwägungen bei der Ausgabe von Reskriptionen.

Nachdem wir vorstehend die kurzfristige Kreditbedarfsdekkung auf dem Wege der Diskontierung von Schatzanweisungen als typische Schöpfung der Kriegsverhältnisse und ihrer Auswirkungen dargestellt und uns die vielgestaltigen Ursachen vor Augen geführt haben, welche die finanzielle Kriegsbereitschaft unseres Landes notwendigerweise mit sich bringen muss, ist es angezeigt, im Rahmen der Charakterisierung des Wesens, des Zweckes und der Entstehung der Reskriptionen auch die finanzpolitischen Faktoren, die ihrer Entstehung zu Grunde liegen, einer Untersuchung zu unterwerfen.

Bei der Aufnahme von Leihkapital ist es ganz natürlich, dass der Schuldner sich von der Absicht leiten lässt, die günstigsten Zinsbedingungen auszunützen, seinen Geldbedarf dort zu decken, wo ihm die vorteilhaftesten Bedingungen eingeräumt werden.

Wenn dies zu normalen Zeiten als selbstverständlich erscheint, so trifft dies in noch weit höherem Masse in schweren Zeiten des Krieges und den darauffolgenden Krisenjahren zu, wo die im Finanzhaushalte eingetretenen Schwierigkeiten der öffentlichrechtlichen Körperschaften ein vorsichtiges und kluges Vorgehen bei der Schuldaufnahme in geradezu imperativer Weise gebieten.

Die kriegerischen Geschehnisse sind wohl in erster Linie dazu angetan, die Lage des Geld- und Kapitalmarktes stark zu beeinflussen und dem Kapitalisten Zurückhaltung in seiner Anlagepolitik aufzuerlegen. Nicht selten erfolgt dieses Verhalten aus währungspolitischen Erwägungen des Publikums, das ja in kritischer Zeit bisweilen selbst der Valuta des eigenen Landes

---

[19]) Denkschrift S. 84.

mit Misstrauen begegnet. Wenn wir bedenken, dass der Kapitalist in solchen Zeiten nur allzu leicht von spekulativen Absichten beherrscht ist, die ihn veranlassen, auf die ihm momentan zu wenig Rendite abwerfenden langfristigen Kapitalanlagen zu verzichten und günstigere Verhältnisse abzuwarten, so ist es verständlich, dass der Bund, die Schweizerischen Bundesbahnen und die übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechtes durch eine derartige Entziehung bedeutender Mittel vom offenen Markte schliesslich ihre dringendsten Kreditbedürfnisse dort decken, wo sich ihnen hierzu überhaupt die Gelegenheit bietet, also beim zentralen Noteninstitut und bei den andern Banken.

Allein, dies sind nicht die einzigen Beweggründe, die die kreditbedürftigen Finanzverwaltungen veranlassen, in kritischer Lage zwecks Befriedigung vorübergehender und zwingender Geldbedürfnisse Zuflucht bei der Nationalbank und den privaten Bankinstituten zu nehmen und sich durch Ausgabe von Reskriptionen die erforderlichen Mittel zu beschaffen. Die in gewissen Zeitpunkten auf dem Geld- und Kapitalmarkte herrschenden unvorteilhaften Verhältnisse zwingen die öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sich mit kurzfristigen Kreditmitteln einzudecken und mit der Aufnahme langfristiger Anleihen zuzuwarten, bis ihnen ein späterer Zeitpunkt billigeres Geld auf dem freien Markt zu beschaffen ermöglicht[20]). Während bei der Aufnahme langfristiger Leihkapitalien sehr oft teure Gelder mangels momentaner Verwendbarkeit brach liegen, besteht diese Gefahr bei der kurzfristigen Kreditaufnahme durch Ausgabe von Reskriptionen nicht, indem eben nur gerade die allernotwendigsten Geldbedürfnisse eingedeckt werden, wodurch sich auch der Zinsendienst folgerichtig vorteilhafter gestaltet.

Die aufsteigende Tendenz der Zinssätze des Kapitalmarktes war namentlich in den ersten drei Jahren nach dem Weltkriege deutlich festzustellen. Es darf daher nicht wundern, wenn insbesondere der Bund und die Bundesbahnen zu jener Zeit in weitestgehendem Masse den Weg der Aufnahme kurzfristiger Leihkapitalien durch Ausgabe von Schatzanweisungen beschritten, die sie bei der Nationalbank zu sehr vorteilhaften Bedingungen diskontieren lassen konnten.

[20]) Welti Rich. a. a. O. SS. 19, 27, 33.

Das Noteninstitut seinerseits entlastet sich von seinen Reskriptionenbeständen nach freiem Ermessen und je nach den gegebenen Geldverhältnissen durch eine teilweis Rückdiskontierung dieses Finanzpapiers auf dem offenen Markte zum jeweils geltenden Privatdiskontosatz, wodurch es gleichzeitig in die nicht unbedeutende Lage versetzt wird, die flüssigen, kurzfristigen Mittel des freien Marktes zu binden und gelegentlich auf den Geldmarkt und die Valuta einzuwirken[21]). Dadurch, dass die Reskriptionen des Bundes und der Schweizerischen Bundesbahnen jederzeit wieder bei der Nationalbank zum Diskont eingereicht werden können, kommt der Schatzanweisung der Charakter eines beliebten Anlagepapiers zu[22]).

Nicht zu vergessen ist letzten Endes die grosse Vergünstigung, deren die Eidgenossenschaft und die Bundesbahnen durch den Umstand teilhaft werden, dass die Notenbank jeweils auf Jahresabschluss aus freien Stücken teilweise Rückvergütungen aus den Diskontoerträgnissen der Reskriptionen auf der Grundlage der Differenz zwischen dem offiziellen und dem privaten Diskontosatz an die genannten Schuldnerinnen ausschüttet[23]).

Diese geschickte Begehung des gangbarsten Weges bei der Kontrahierung kurzfristiger Schulden in schweren und ausserordentlichen Zeiten gestatten es den öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die steuerzahlende Bevölkerung so weit als immer möglich zu schonen und ihr einen allzu schwer drückenden Schuldendienst für kommende lange Jahre zu ersparen.

Unsere Ausführungen über die finanzpolitischen Motive, die den Bund, die Schweizerischen Bundesbahnen, die Kantone und Gemeinden zur Deckung des kurzfristigen Kreditbedarfes durch Ausgabe von Schatzscheinen veranlassen, dürften uns verständlich machen, warum diese, ganz besonders aber die Eidgenossenschaft mit ihrem riesigen Finanzbedarf, trotz der in finanzwirtschaftlicher Hinsicht grössere Solidität bietenden langfristigen Anleihensform die Hilfe der Notenanstalt und der privaten und Kantonalbanken in Anspruch nehmen.

---

[21]) Welti Rich. a. a. O. SS. 45—46, 86.
[22]) Welti Rich. a. a. O. S. 20.
[23]) Denkschrift S. 194.
Welti Rich. a. a. O. SS. 46—47.

§ 4. Rechtliche Grundlage zur Diskontierung von Reskriptionen durch die Nationalbank.

Es herrschte bisweilen in verschiedenen Kreisen die Auffassung, die Schweizerische Nationalbank sei zur Hereinnahme von Reskriptionen des Bundes und der Bundesbahnen verpflichtet. Diese Auffassung ist falsch. Wohl ist dem Noteninstitut durch Artikel 14 Abs. 2 des Bankgesetzes vom 7. April 1921 die Möglichkeit gegeben, solche Finanzpapiere gegen Abzug eines Diskontes in ihr Portefeuille zu nehmen. Indem wir aber ausdrücklich von der Möglichkeit sprechen, so geschieht es doch darum, weil wir hervorheben möchten, dass darin eben keine gesetzliche Pflicht zur Annahme von Schatzanweisungen begründet liegt.

Wenn die schweizerische Notenbank, die ja keine Staatsbank im juristischen Sinne ist, sondern nach ihrer gesetzlichen Struktur ein vom Bunde verschiedenes, selbständiges Rechtssubjekt darstellt, welches das Mitspracherecht der Behörden in seiner Finanzpolitik nicht zulässt, welche Auffassung auch die Leitung der Nationalbank je und je vertreten hat, sich trotz der nicht geringen Gefahren der hohen Aufgabe, als Financier der öffentlich-rechtlichen Körperschaften aufzutreten, nicht entzieht, so erfolgt dies doch aus ganz freien Stücken und im Hinblick darauf, die finanziellen Interessen der kreditbedürftigen Finanzverwaltungen zu wahren und somit der gesamten Volkswirtschaft der Schweiz wertvolle Dienste zu leisten[24]).

Zwischen dem Bund und den Schweizerischen Bundesbahnen einerseits und der Notenbank anderseits bestehen die Vereinbarungen vom 17. Februar 1926, resp. vom 24. Januar und 4. März 1927 zur ausschliesslichen Abgabe der von diesen auszugebenden Schatzanweisungen an die Nationalbank. Dies beruht jedoch auf einer vollständig freien Uebereinkunft zwischen den Parteien und schliesst keine gesetzliche Verpflichtung in sich. Die Diskontierung erfolgt vielmehr auf der Basis eines Kaufvertrages auf der Grundlage der geltenden Bestimmungen des schweizerischen Obligationenrechtes[25]). Dem Noteninstitut steht es frei,

[24]) Denkschrift SS. 128, 191.
[25]) Welti Rich. a. a. O. S. 26.

die Diskontierung sowohl zeitlich, als hinsichtlich der Höhe, zu begrenzen.

Die Kantone und Gemeinden dagegen haben ihre Schatzanweisungen grundsätzlich den übrigen Banken zum Diskont zu übergeben. Letztere machen die Annahme dieses Finanzpapiers allerdings von der Zusicherung der jederzeitigen Rückdiskontierbarkeit durch die Notenbank abhängig. Die Nationalbank nimmt demnach in der Regel auch bei der Vermittlung von kurzfristigen Krediten an die Kantone, Städte und Gemeinden, wenn auch nur indirekt, die Stellung des finanzierenden Institutes ein. Die direkte Diskontierung von kantonalen und kommunalen Reskriptionen durch die Schweizerische Nationalbank erfolgt dagegen nur ausnahmsweise, und zwar macht sie diese Hereinnahme davon abhängig, dass diese Schatzanweisungen, entgegen der beim Bunde und den Bundesbahnen geübten Praxis, eine zweite solvente Unterschrift tragen, die im allgemeinen von einer Kantonalbank beigesetzt wird.

§ 5. Kontrolle der ausgegebenen Schatzanweisungen durch das Noteninstitut.

Es drängt sich uns die Frage auf, welches Interesse die Schweizerische Nationalbank an der ausschliesslichen Kontrolle der vom Bunde und den Schweizerischen Bundesbahnen zu emittierenden Reskriptionen haben mag. Hierzu ist folgendes zu sagen:

Als die von den beiden schuldnerischen Körperschaften des öffentlichen Rechts bei der Notenbank zum Diskont eingereichten Schatzanweisungen ständig zunahmen, sah sich die Bank veranlasst, sich durch teilweise Rückdiskontierung dieses Finanzpapiers im offenen Markte zu entlasten. Dadurch, dass das Noteninstitut Reskriptionen an den freien Markt abgibt, mit der gleichzeitigen Verpflichtung, diese Abschnitte jederzeit wieder zu diskontieren, muss es mit Rücksicht auf seine allgemeine Kreditpolitik und die besondere Stellung einen genauen Einblick in den Finanzhaushalt der Eidgenossenschaft, der Bundesbahnen und die Kreditbedürfnisse der Wirtschaft haben[26]). Wäre der

[26]) Denkschrift S. 192.
Stäuber W. a. a. O. S. 31 ff.

Nationalbank diese Kontrolle genommen, so könnte sich leicht die gefährliche Situation einstellen, dass die Schuldnerinnen unter dem Drucke der ausserordentlichen Verhältnisse so viel Schatzscheine ausgeben würden, als es eben ihre Finanzbedürfnisse erheischten und solange, als der Markt ihre Finanzpapiere als kurzfristige Geldanlage aufnähme. Damit wäre aber die Notenbank ausser Stande, die flüssigen kurzfristigen Mittel des Marktes zu binden und ihren Einfluss auf die Gestaltung der Valuta, des privaten Diskontosatzes und auf dem Geldmarkt auszuüben.

Bei der kritischen finanziellen Lage, in der sich unser Land während des vergangenen Weltkrieges und der Nachkriegszeit befand, die leider auch heute nicht abzuwenden ist, zwingen die Gefahren der kurzfristigen Kreditaufnahme das Noteninstitut, ein wachsames Auge darüber auszuüben, dass sich die von ihm durch die Diskontierung von Schatzscheinen bereitgestellten Mittel nur auf solche Reskriptionen erstrecken, die später von den Kreditnehmerinnen abgebaut werden, sei es durch Aufnahme einer festen Anleihe, d. h. Konsolidierung, oder erfolge dies aus den eigenen Einnahmen der öffentlichen Verwaltungen.

Wir sind uns also bewusst, dass die unkontrollierte Ausgabe von Schatzanweisungen in ausserordentlichen Zeiten leicht zu Missständen führen und der Volkswirtschaft des Landes schwere Schäden zufügen und letzten Endes das Gespenst der Inflation heraufbeschwören könnten[27]).

§ 6. Der freie Markt.

Unsere Ausführungen über Zweck, Wesen und Entstehung der Schatzanweisung müssten der Vollständigkeit entbehren, wenn wir nicht auch die Rolle, die dem freien Markt bei der Kredithingabe auf dem Wege der Reskriptionenausgabe zukommt, näher beleuchten würden.

Es ist bereits früher darauf hingewiesen worden, dass der Bund und die Schweizerischen Bundesbahnen durch vertragliche Uebereinkunft gehalten sind, ihre Reskriptionen ausschliesslich dem zentralen Noteninstitut zum Diskont einzureichen wegen

[27]) Welti Rich. a. a. O. SS. 22, 89.

eben des grossen Interesses, das die Nationalbank an dieser Kontrolle hat, während die Kantone, Städte und Gemeinden ihre Schatzanweisungen grundsätzlich direkt bei den andern Banken plazieren.

Im Vergleich zur Stellung, welche die Notenbank bei der Gewährung kurzfristiger Kredite einnimmt, kommt dem offenen Markte bei der Beschaffung solcher Mittel nur eine untergeordnete Bedeutung zu, indem er sich doch in erster Linie für die langfristigen Kapitalanlagen interessiert und grössere Bestände an Schatzanweisungen durch die Vermittlung der Nationalbank erhält. Während die Zentralbank zu Friedenszeiten treu am Prinzip festhielt, keine diskontierten Wechsel weiter zu geben, wich sie, namentlich während des Weltkrieges, als die Schatzscheine in zunehmendem Masse Eingang in ihrem Portefeuille fanden, von dem ursprünglich gefassten Grundsatze in Bezug auf dieses Finanzpapier ab und entlastete sich davon durch teilweise Rückdiskontierung an den offenen Markt zum Privatdiskontosatz [28]). Die Notenbank übernahm gleichzeitig die Verpflichtung, die abgestossenen Schatzscheine jederzeit wieder zu diskontieren, wodurch sie diesen den Charakter einer erstklassigen, kurzfristigen Anlage verschaffte. Der offene Markt greift demnach, wenigstens was die Reskriptionen dès Bundes und der Schweizerischen Bundesbahnen anbetrifft, nur in sekundärer Linie in die kurzfristigen Kreditoperationen ein.

Selbst da, wo dem offenen Markte seine Bedeutung in der Bereitstellung der vorübergehenden Anleihen znkommt, d. h. bei der Kreditvermittlung an die Kantone, Städte und Gemeinden, konnte er bisweilen nicht genügen, indem die privaten Banken, speziell aber die Kantonalbanken, oft nicht in der Lage waren, den an sie gerichteten Begehren zu entsprechen [29]).

Vom Einfluss, den die Nationalbank durch die teilweise Weitergabe von Schatzanweisungen an den freien Markt auf den Geldmarkt, die Bildung des Diskontosatzes und die Gestaltung der Valuta ausübt, ist bereits in anderem Zusammenhange die Rede gewesen.

---

[28]) Denkschrift SS. 127.

[29]) Denkschrift S. 192.

II. KAPITEL.

Die Entwicklungsgeschichte der Schatzanweisung.

§ 7. Vorgeschichte.

Die Ausgabe von Schatzanweisungen war schon in den frühesten Anfängen des schweizerischen Bundesstaates ein beliebtes Instrument zur Beschaffung kurzfristiger Leihkapitalien zum Zwecke der Ueberbrückung vorübergehender Finanzbedürfnisse. Wenn die Zertifikate aus jener Zeit einerseits finanzpolitisch ähnliche Ziele verfolgten, wie die heute gebräuchlichen Reskriptionen, so wichen sie anderseits insofern von diesen ab, als sie in ihrer technischen und äussern Beschaffenheit ganz bedeutende Unterschiedsmerkmale aufweisen. So hatten die aus frühester Zeit stammenden Schatzanweisungen hauptsächlich die Form von Gutscheinen, Kassa- oder Depotscheinen, die dem breiten Publikum zur Zeichnung aufgelegt wurden und zum Teil recht hohen, ein andermal wiederum sehr niedrigen Zinsgenuss gewährten. Ausserdem war die Laufzeit dieser Abschnitte nicht wie heute durch Bundesgesetzgebung einheitlich auf drei Monate festgesetzt, sondern die damaligen Schatzscheine pflegten je nach den gegebenen Verhältnissen drei bis zwölf Monate zu laufen.

Kaum dass die Schweiz durch die Bundesverfassung von 1848 zu einem einheitlichen Staatsgebilde zusammengefügt war, sah sich der Bund bereits im Jahre 1849 gezwungen, Schatzanweisungen in der Form von eidgenössischen Gutscheinen auszugeben. Das Kriegsjahr 1866 bot eine neue Gelegenheit, das für eventuelle Kriegszwecke erforderliche Kapital durch eine ähnliche Finanzierungsmethode bereitzustellen, indem der Bundesrat die Emmission von Kassa- und Depotscheinen in Erwägung zog. Der Gang der damaligen politischen Ereignisse erübrigte dann allerdings die Ausführung des geplanten Projektes[30]).

---

[30]) Seitz H. K. Schweizerische Anleihepolitik in Bund, Kantonen und Gemeinden S. 38.

Um einer bedrohlichen Kapitalknappheit beim Ausbruch des deutsch-französischen Krieges von 1870 zu steuern, beschloss der Bund die Ausgabe von $4^1/_2$ % und 6 % Kassenscheinen mit einjähriger Laufzeit, wovon für zwei Millionen Franken $4^1/_2$ prozentige und für 6,7 Millionen Franken 6 prozentige Titel bei der Bundeskasse in Bern und bei den hierfür bestimmten Banken gezeichnet wurden.

Eine weitere Emission von 4 % Kassenscheinen in der Höhe von zwei Millionen Franken folgte im Jahre 1877, um die durch die Bundesverfassung von 1874 als Folge vermehrter Lasten bedingten vorübergehenden Rechnungsdefizite zu decken. Diese Kassenscheine wiesen die Form von Inhaber- und Namenszertifikaten von Fr. 500.— und Fr. 1000.— mit einjähriger Laufzeit auf, für welche der Zins zum voraus entrichtet wurde.

Die Alkoholgesetzgebung versetzte den Bund im Jahre 1887 neuerdings in die Lage, 3 % Kassenscheine mit einjähriger Verfallzeit für die Summe von 5,2 Millionen Franken auszugeben, die 1889 zurückbezahlt wurden. Damit fand diese Finanzierungsmethode für vorübergehende Finanzbedürfnisse aus der damaligen Epoche auf eidgenössischem Boden ihren Abschluss.

Die um die Mitte des vorigen Jahrhunderts auf dem Kapitalmarkte herrschenden ungünstigen Verhältnisse zwangen einige Kantone, nach neuen Mitteln zur Deckung des kurzfristigen Finanzbedarfes zu suchen. Dies betrifft namentlich die Kantone Basel-Stadt, Bern und Freiburg, die sich in der Zeit von 1853 bis 1879 die benötigten dringlichen Kredite durch Ausgabe von Schatzanweisungen und Kassenscheinen beschafften. Der Kanton Basel-Stadt machte zwischen 1853 bis 1866 von diesem Finanzierungssystem Gebrauch und emittierte jederzeit einlösbare Inhaberanweisungen von Fr. 1000.— zu $1^4/_5$ % der Staatsverwaltung auf die Staatskasse. Der Kanton Freiburg gab seinerseits in den Jahren 1863 bis 1872 verzinsliche Staatsschatzscheine aus, die auf den Namen lauteten und von jeglichen Abgaben befreit waren. Die Mindeststückelung betrug Fr. 100.—, und die Laufzeit dieser Titel bewegte sich zwischen drei bis zwölf Monaten. Aus jener Zeit wurden seit dem Jahre 1872 keine Schatzscheine mehr begeben.

Durch die missliche Finanzlage der 1870er Jahre gezwungen, sah sich auch der Kanton Bern veranlasst, 1878 bis 1879 kurzfristige Kassenscheine auszugeben. Die Emission belief sich auf zehn Millionen Franken und erfolgte, im Gegensatz zur bisherigen Praxis der Körperschaften des öffentlichen Rechts, durch die Staatskasse und die Distriktseinnehmer, wobei das Geschäft ausschliesslich von Maklern getätigt wurde. Die Namens- und Inhaberzertifikate von Fr. 500.— und Fr. 5000.— wurden zu pari ausgegeben und gewährten einen Zinsgenuss von 4% und 4½% bei drei- bis zwölfmonatlicher Laufzeit. Der Kanton Bern kam seit dem Jahre 1880 nicht mehr in die Lage, von diesem Finanzierungsmodus Gebrauch zu machen.

Von den Städten ist aus der damaligen Epoche die Ausgabe von Schatzanweisungen zur Befriedigung ausserordentlicher Finanzbedürfnisse kurzfristiger Natur nicht bekannt[31]).

§ 8. Entwicklung der Schatzanweisung seit der Geschäftseröffnung der Nationalbank im Jahre 1907 bis zum Ausbruch des Weltkrieges.

Die Anfänge der geschichtlichen Entwicklung der Schatzanweisung als Instrument zur Gewährung kurzfristigen Kredites in der modernen Finanzwirtschaft führen uns unmittelbar zurück auf die Geschäftseröffnung der Schweizerischen Nationalbank im Jahre 1907.

Gemäss der ursprünglichen gesetzlichen Regelung des Tätigkeitsgebietes des zentralen Noteninstitutes aus dem Jahre 1905 war die Notenbank nicht befugt, sich mit der Deckung der kurzfristigen Geldbedürfnisse der öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu befassen. Der Gesetzgeber war bei der Redaktion des „Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank" vom 6. Oktober 1905 streng darauf bedacht, der Notenanstalt eine vom Bunde scharf getrennte selbständige juristische Persönlichkeit zu verleihen und die finanzpolitischen Beziehungen der Bank genau abzugrenzen. Diese Ordnung mochte wohl in der Hauptsache aus dem Grunde erfolgt sein, weil nach der damals geltenden

[31]) Seitz H. K. a. a. O. S. 40 ff.

Meinung die klare Trennung des Notenkredites vom Staatskredit schlechthin als notwendige Voraussetzung zu einer gesunden Notenbankpolitik erachtet wurde[32]). Das zitierte Gesetz sah denn auch die Bereitstellung vorübergehender Kreditmittel an die Eidgenossenschaft, die Schweizerischen Bundesbahnen, die Kantone und Gemeinden im Wege der Diskontierung von Reskriptionen in der heute üblichen Form nicht vor. Theoretisch war immerhin die Möglichkeit der Gewährung von kurzfristigen Krediten nicht ausgeschlossen, indem der Wortlaut des Artikels 15 des Bankgesetzes vom 6. Oktober 1905 die „Diskontierung von Wechseln auf die Schweiz mit längstens dreimonatiger Laufzeit und mindestens zwei als zahlungsfähig bekannten Unterschriften" umschrieb. In der Praxis musste sich dies so auswirken, dass die Hereinnahme von Reskriptionen nur insofern möglich war, als diese die Form eines Wechsels hatten und eine zweite solvente Unterschrift trugen. Wenn wir bedenken, dass wohl in erster Linie ein Bankinstitut geeignet war, diese zweite Unterschrift beizusetzen, so erscheint es uns begreiflich, dass von dieser Kreditbeschaffungsmethode wegen des Abhängigkeitsverhältnisses, in das der Staat zwangsläufig zur mitunterzeichnenden Bank geraten musste, im Hinblick auf unsere Auffassung über den Staat nicht Gebrauch gemacht wurde[33]).

Doch die Verhältnisse sind oft stärker als der Wille des Gesetzgebers und erbringen uns auch hier den Beweis, dass Gesetz und Praxis sehr verschieden voneinander sein können. Obwohl Artikel 2 des Nationalbankgesetzes von 1905 die eigentliche Hauptaufgabe des zentralen Noteninstitutes in der Reglierung des Geldumlaufes des Landes und der kostenlosen Besorgung des Kassenverkehrs des Bundes, soweit ihm dieser übertragen wird, festlegte, konnte sich die Nationalbank schon kurz nach ihrer Eröffnung mit Rücksicht auf ihre besondere Stellung im schweizerischen Wirtschaftsleben und die wirtschaftliche Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften der moralischen Pflicht, den Kantonen und Gemeinden kurzfristige Kredite zu

---

[32]) Denkschrift S. 191.
Welti Rich. a. a. O. S. 23.
[33]) Welti Rich. a. a. O. SS. 23—24.

gewähren, nicht entziehen[34]). Diese Bereitstellung von Kreditmitteln an Kantone und Gemeinden erfolgte allerdings grundsätzlich nur dann, wenn es sich um die Finanzierung vorübergehender Geldbedürfnisse handelte und es darum ging, den genannten Körperschaften die Durchführung ausserordentlicher öffentlicher Aufgaben bis zum Eingang der Steuergelder oder bis zum Eintritt günstigerer Anleihensbedingungen langfristiger Art zu ermöglichen.

Die in Form eines Wechsels gekleideten Reskriptionen hatten in der Regel das Indossament einer Bank zu tragen. Die Kreditvermittlung durch das Noteninstitut erfolgte gewöhnlich nur innerhalb der den betreffenden Banken von der Nationalbank eingeräumten Diskontokrediten, wobei letztere jeweils die auf dem Geldmarkt herrschenden Verhältnisse weitestgehend in Berücksichtigung zog.

Die Inanspruchnahme der Notenbank durch die Kantone und Gemeinden nahm im Jahre 1911 wegen der damals gespannten Lage auf dem Kapitalmarkte bedrohliche Ausmasse an, weshalb sich die Bank zu Abwehrmassnahmen veranlasst sah, die darin bestanden, dass sie die Laufzeit dieser Schatzanweisungen von 60 auf 45 Tage und später gar auf 20 Tage herabsetzte. Da viele der schuldnerischen Körperschaften sich gewiss waren, dass sie nach der kurzen Laufzeit ihre Verpflichtungen unmöglich abzulösen imstande waren, wurde die fortgesetzte Ausgabe von Schatzanweisungen zur Beschaffung kurzfristiger Kreditmittel bald einmal wirksam abgedrosselt mit dem Erfolge, dass sich das ungesunde Verhältnis der Schatzwechsel zu den Handelswechseln innerhalb der Nationalbank rasch veränderte und sich der Prozentsatz der Reskriptionen im Schweizerwechselportefeuille von 22 Prozent auf 14 Prozent im Jahre 1912 reduzierte, um dann 1913 nur noch drei Prozent auszumachen[35]). Damit waren im Wechselbestand des Noteninstitutes wiederum normale Verhältnisse eingekehrt, und die Bank hatte in der Folge nur noch darauf Bedacht zu nehmen, dass ähnliche unliebsame Zustände vermieden wurden.

[34]) Denkschrift S. 82.
[35]) Denkschrift S. 82 ff.

Es ist interessant festzustellen, wie die Bankleitung, vom Bestreben geleitet, in ausserordentlichen Zeiten den kreditbedürftigen Korporationen des öffentlichen Rechts ihre Hilfe teilhaft werden zu lassen, den Charakter der Schatzanweisung als Finanzpapier fortwährenden Veränderungen unterwarf. Hierzu sei folgendes bemerkt:

In unseren Darlegungen über die erste Hereinnahme von Reskriptionen der Kantone und Gemeinden haben wir ausgeführt, dass dieselben in Wechselform gekleidet waren, das Indossament einer Bank tragen mussten und in das Wechselportefeuille der Nationalbank genommen wurden[36]).

Als im Jahre 1908 die Zentralbank sich mit der Frage zu befassen hatte, ob sie einem von den Schweizerischen Bundesbahnen an sie gerichteten Kreditbegehren entsprechen wolle, vertrat die Bank auch hier wiederum die Auffassung, dass sie, eingedenk ihrer besonderen Stellung zur gesamten schweizerischen Volkswirtschaft, dem Gesuche nicht teilnahmslos gegenüberstehen könne und in Durchbrechung der ihr gezogenen gesetzlichen Schranken der Kreditsuchenden ihre Assistenz bei der Ausführung vorübergehender Aufgaben zu gewähren habe. Zwecks Finanzierung dieses Unternehmens sah das Direktorium der Notenbank die Ausgabe von Schatzwechseln mit dreimonatiger Laufzeit bis zur Höhe der Summe von zwanzig Millionen Franken vor, wobei dieses Finanzpapier insofern als bankfähig erklärt wurde, als es den Charakter einer jederzeit auf dem Markte realisierbaren Wechselforderung, versehen mit dem Giro einer schweizerischen Bank als zweite Unterschrift, trug. Um nun die Wiederkehr des vorstehend skizzierten Missverhältnisses zwischen Handelswechseln und Reskriptionen im Wechselbestand zu vermeiden, sollten diese Schatzwechsel zu einem Teil in das Wertschriftenportefeuille übernommen werden, während der andere Teil an die inländischen Banken abzustossen beabsichtigt war. Die geplante Bereitstellung der anbegehrten Kreditmittel zerschlug sich jedoch, da die Bundesbahnen ihren Kreditbedarf damals auf andere Weise zu decken vermochten[37]).

---

[36]) Denkschrift S. 82.

[37]) Denkschrift S. 83.

Aber schon im folgenden Jahre 1909 traten die Bundesbahnen neuerdings mit einem Kreditgesuch an das zentrale Noteninstitut heran, um ausserordentliche Bauarbeiten durchführen zu können. Nachdem sich die Bankleitung schon 1908 zur Anschaffung der temporären Kreditmittel an die Bundesbahnen bereit erklärt hatte, stund sie auch jetzt nicht an, dem gestellten Begehren zu entsprechen. Die Bereitstellung dieses kurzfristigen Kredites sollte auch hier durch die Ausgabe von Reskriptionen bewerkstelligt werden. Diese Schatzwechsel waren nun ihrer inneren Struktur nach von ihren Vorgängern abermals verschieden. Die Diskontierung dieses Finanzpapiers der Bundesbahnen aus dem Jahre 1909 war im Rahmen des Artikels 15 des Bankgesetzes von 1905 nur dann möglich, wenn es die Form eines Wechsels aufwies und eine zweite solvente Unterschrift trug. Diese zweite Unterschrift wurde nun allerdings nicht von einem Bankinstitut hingesetzt, sondern vom eidgenössischen Finanzdepartement, die laut Bundesratsbeschluss vom 5. Februar 1909 neben der Verpflichtung der Generaldirektion der Schweizerischen Bundesbahnen als zweite Unterschrift im Sinne von Artikel 15 Ziffer 2 des damals geltenden Bankgesetzes qualifiziert wurde. Ausserdem ermächtigte der Bundesrat das eidgenössische Finanzdepartement, Wechsel oder Reskriptionen der Bundesbahnen bis zur Höhe der erforderlichen Geldbedürfnisse mit dem Aval des Departementes zu versehen und diese zur Deckung des kurzfristigen Kredites zu verwenden. Die Bankleitung ihrerseits erklärte sich bereit, den Bundesbahnen zu einem Teil dreimonatige Reskriptionen mit Aval des eidgenössischen Finanzdepartementes, zum andern Teil Eigenwechsel mit dem Indossament einer ersten Kantonalbank oder Handelsbank zu diskontieren. So standen denn der Kreditnehmerin bei der Finanzierung ihrer Bauarbeiten zwei gangbare Wege offen. Intern wurde dieses Finanzpapier von der Notenbank auf die Weise behandelt, dass es nicht mehr Eingang in das Wertschriftenportefeuille finden sollte, sondern dem Wechselbestand einverleibt wurde[38]).

[38]) Denkschrift S. 83 ff.

Die seit der Gründung der Schweizerischen Nationalbank eingetretenen wirtschaftlichen und politischen Ereignisse waren dazu angetan, den Wirkungskreis des Noteninstitutes in kreditpolitischer Hinsicht zu beeinflussen und fortgesetzten Veränderungen zu unterwerfen. Der Weltkrieg 1914—1918 warf seine Schatten bereits frühzeitig voraus, und die Ansprüche an die Bank aus den verschiedensten Wirtschaftskreisen häuften sich rasch an. Unter dem immer stärker werdenden Drucke der Geschehnisse sah man sich gezwungen, die rechtliche Grundlage der Notenbank in Bezug auf die Kreditgewährung an die Korporationen des öffentlichen Rechtes im Interesse der gesamten schweizerischen Volkswirtschaft den veränderten Verhältnissen anzupassen und neu zu ordnen.

So fand denn die Diskontierung der Reskriptionen in der heute praktizierten Form ihre rechtliche Normierung in der Gesetzesrevision vom 24. Juni 1911, die auch von der Bankgesetznovelle vom 7. April 1921 übernommen wurde, ihre endgültige Regelung[39]). Artikel 15 Ziffer 2 des Gesetzes von 1905 (Art. 14 Abs. 2 des Bankgesetzes von 1911 und der Novelle von 1921) erhielt die folgende Fassung:

> „2. Diskontierung von Wechseln und Checks an Ordre auf die Schweiz mit mindestens zwei als zahlungsfähig bekannten und voneinander unabhängigen Unterschriften, sowie die Diskontierung belehnbarer Schuldverschreibungen auf die Schweiz. Die Verfallzeit darf drei Monate nicht übersteigen."

Für die gesetzliche Ordnung der Diskontierung von Schatzanweisungen ist der Schlußsatz des erwähnten Artikels von besonderer Bedeutung, wo auf die Diskontierung belehnbarer Schuldverschreibungen auf die Schweiz hingewiesen wird. Gemäss dem Gutachten des Bankdirektoriums aus dem Jahre 1911 zu Handen des eidgenössischen Finanzdepartementes betreffend den revidierten Artikel 15 sollen unter diese Schuldverschreibungen auch die dreimonatigen Reskriptionen des Bundes, der Schweizerischen Bundesbahnen, der Kantone und Gemeinden fallen[40]). Nun sind derartige Schuldverschreibungen

---

[39]) Welti Rich. a. a. O. S. 26.

[40]) Denkschrift S. 84.

regelmässig Träger nur einer Unterschrift, woraus sich folgern lässt, dass die Diskontierung von Schatzanweisungen durch die Nationalbank entgegen der Praxis früherer Jahre mit der alleinigen Verpflichtung der schuldnerischen Körperschaften zulässig wurde. Das Direktorium kommentierte diese Ordnung wie folgt: „Wir geben zu, dass die Diskontierung solcher Reskriptionen, wenn sie in Wechselform gekleidet sind und eine weitere unabhängige Unterschrift tragen, schon beim heutigen Wortlaut des Gesetzes zulässig ist. Allein es scheint uns wünschenswert, der Bank die Möglichkeit zu geben, solche Papiere gegebenenfalls auch mit einer einzigen Unterschrift hereinzunehmen und zwar nicht, wie dies heute der Fall ist, zu Lasten des Wertschriftenportefeuilles, sondern zu Lasten des Wechselportefeuilles und somit als Notendeckung. Wenn die Bank, wie unsere Absicht ist, durch ihre internen Reglemente und durch ihre Verwaltungsgrundsätze, dafür sorgt, dass das Verhältnis zwischen ihrem Portefeuille an Handelswechseln und dem Betrag der allfällig zu diskontierenden Reskriptionen ein gesundes bleibt, so liegt in der Hereinnahme von derartigen staatlichen oder kommunalen Reskriptionen nichts, was den richtigen Prinzipien einer Notenbank widersprechen würde" [41]).

Was die interne Behandlung dieser zu diskontierenden Schatzanweisungen anbetrifft, so wurde gleichzeitig verfügt, dass sie nicht dem Wertschriftenportefeuille einverleibt werden, sondern inskünftig zu Lasten des Wechselbestandes gehen sollen, wobei solche Finanzpapiere gestützt auf den abgeänderten Artikel 20 des Bankgesetzes als Notendeckung dienen können [42]). Dem Noteninstitut oblag nun lediglich die Pflicht, nach einem gesunden Verhältnis zwischen den Handelswechseln und den Reskriptionen zu trachten, um Mißstände, wie sie bereits früher festzustellen waren, zu verhüten.

Das revidierte Bankgesetz von 1911, welches die Diskontierung von Schatzanweisungen durch die Notenbank gesetzlich endgültig reglierte, gestattete somit der Nationalbank fortan,

---

[41]) Denkschrift S. 84.
[42]) Denkschrift SS. 84, 85.

Reskriptionen mit nur einer Unterschrift hereinzunehmen. Die Bankleitung behielt sich indessen das Recht vor, über die Diskontierung solcher Schatzscheine der öffentlich - rechtlichen Körperschaften von Fall zu Fall zu entscheiden, wobei sie gleichzeitig an die Bereitstellung der Kreditmittel die Bedingung knüpfte, dass die Verpflichtungen nur vorübergehender Natur sein sollen[43]).

§ 9. Periode von 1914 — Mitte 1924.

Während bis zum Ausbruche des Weltkrieges 1914—1918 das Reskriptionengeschäft eine ziemlich unbedeutende Rolle spielte, gelangte die Schatzanweisung als Finanzpapier zur Deckung des kurzfristigen Geldbedarfes im Rahmen der Bankgesetzrevision von 1911 recht eigentlich mit dem Beginn des damaligen Weltkonfliktes zur vollen Bedeutung. Sind doch die Schatzanweisungen eine typische Schöpfung der durch die Kriegsverhältnisse geschaffenen kritischen Finanzlage unseres Landes.

Die Eidgenossenschaft vermochte trotz der enormen Ausgaben, die ihr die Mobilisation der Armee, die Durchführung der Grenzbesetzung und die Lebensmittelversorgung auferlegten, in den ersten drei Monaten des Jahres 1914 die erforderlichen Aufwendungen vorerst aus ihren eigenen Mitteln und denjenigen der ersten und zweiten Mobilisationsanleihen zu bestreiten[44]). Der Ausbruch des Weltkrieges 1914—1918 fand unser Land nicht unvorbereitet, das sich in vorsorglicher Weise für die Möglichkeit eines derartigen Ereignisses zur Deckung der allerersten Finanzbedürfnisse eine Kriegsreserve zugelegt hatte. Der erste Neutralitätsbericht des schweizerischen Bundesrates gibt Aufschluss über die dem Bunde am 31. Juli 1914 ausschliesslich zur Mobilisation sofort verfügbaren Mittel, die folgende Summen aufweisen[45]):

---

[43]) Denkschrift S. 85.
[44]) Denkschrift S. 192.
[45]) Erster Neutralitätsbericht vom 1. Dezember 1914 S. 43.

1. Barreserve in Goldmünzen . . . Vorgesehen im Bundesgesetz vom 10. April 1891 betr. die Anlage eidgenössischer Staatsgelder und der Spezialfonds.	Fr. 10.000.000.—
2. Vorrat in silbernen Fünffrankenstücken, Silberscheidemünzen und Nickelmünzen	Fr. 5.000.000.—
3. Restliche Bankdepositen aus dem Anleihen v. Jahre 1913 herrührend	Fr. 18.048.465.—
4. Barvorrat der Staatskasse . . .	Fr. 8.753.100.—
5. Postcheckguthaben	Fr. 93.353.—
Total	Fr. 41.894.918.—

Schlechter stunden dagegen die Bundesbahnen da, welche die Hilfe der Notenbank bereits im September des ersten Kriegsjahres in Anspruch nehmen mussten[46]).

Der Finanzbedarf des Bundes stieg jedoch bald in solchem Masse an, dass die Inanspruchnahme des kurzfristigen Kredites der Nationalbank unabwendbar wurde. Die durch die Kriegsverhältnisse hervorgerufenen Veränderungen im Finanzhaushalte der Eidgenossenschaft verursachten der Landesregierung ausserordentliche Aufgaben mannigfaltigster Art und von nie geahntem Ausmasse, denen sie ohne die bereitwillige Mitwirkung der zentralen Notenanstalt wohl kaum hätte gerecht werden können. Wenn wir bedenken, dass laut der endgültigen, dem Parlamente vorgelegten Abrechnung, die Gesamtkosten der Mobilisation während der Zeit von 1914 bis 1918 rund 1.200.000.000.— Franken betrugen, so fällt es uns sicher nicht schwer zu ermessen, gegen welche gewaltigen Schwierigkeiten die Eidgenossenschaft anzukämpfen hatte[47]).

[46]) Denkschrift S. 129.

[47]) Ramstein Ad. Das Verhältnis der Notenbanken zur Kriegsfinanzierung in England, Frankreich, Deutschland und der Schweiz S. 59.

Aber nicht nur die wehrpolitischen Faktoren erschütterten das Budget des Bundes und der übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sondern insbesondere auch die zivilen Verpflichtungen ihrerseits trugen dazu bei, die gewaltige Steigerung des vermehrten Finanzbedarfes herbeizuführen. Das Misstrauen, das die fremden Mächte unseren Importeuren entgegenbrachten aus Angst, diese könnten die eingeführten Produkte einem feindlichen Staate weiterverkaufen, zwang den Bund zu intervenieren und die Einfuhr der uns unentbehrlichen Rohstoffe, Lebensmittel und anderen wichtigen Verbrauchsgüter zu gewährleisten. Die Betätigung des Staates auf den verschiedensten Gebieten des Wirtschaftslebens erforderte notwendigerweise einen ausserordentlichen, umfangreichen Beamtenapparat, der seinerseits geeignet war, entsprechende Mehrkosten zu verursachen [48]). Die gewaltige Beeinträchtigung von Handel und Industrie durch die kriegerischen Ereignisse, der bedrohliche Rückgang der Zolleinnahmen, hatten zwangsläufig eine teilweise Erschütterung der finanziellen Widerstandskraft des Landes und eine vermehrte Schuldenkontrahierung im Gefolge [49]).

Indem unser zentrales Noteninstitut den stark gesteigerten Finanzbedarf der Eidgenossenschaft, der Bundesbahnen, der Kantone, Städte und Gemeinden in weitestgehendem Masse befriedigte, kommt ihm recht eigentlich der Charakter einer Kriegsbank zu. Die Nationalbank wurde in gewissem Sinne zur Trägerin der finanziellen Mobilisation. Dadurch, dass sie freiwillig, denn eine gesetzliche Pflicht hierzu besteht ja bekanntlich nicht, alle verfügbaren Kräfte in den Dienst dieser Aufgabe stellte, hat sie eine nicht hoch genug einzuschätzende, fruchtbare Tätigkeit zum Wohle der gesamten Volkswirtschaft unseres Landes entfaltet.

Während Mitte des Jahres 1919 die Nationalbank diskontierte Reskriptionen des Bundes und der Bundesbahnen für die beträchtliche Summe von 659 Millionen Franken in ihr Portefeuille hereingenommen hatte, waren diejenigen der Kantone und Ge-

---

[48]) Denkschrift S. 188.
Welti Rich. a. a. O. S. 48.

[49]) Denkschrift S. 192.

meinden von geringerer Bedeutung. Wir haben in anderem Zusammenhange darauf hingewiesen, dass diese Korporationen des öffentlichen Rechtes ihre kurzfristigen Geldbedürfnisse normalerweise bei den übrigen Bankinstituten zu decken haben, welche ihrerseits den gestellten Kreditbegehren nur unter der Bedingung entsprechen, dass die Notenbank die Rückdiskontierung dieses Finanzpapiers zusichert. Die von der Nationalbank zu diesem Zwecke zur Verfügung gestellten Diskontokredite waren bis 1918 ziemlich geringfügig, um dann allerdings von diesem Jahre hinweg infolge der eingetretenen Lebensverteuerung und wegen der vermehrten staatlichen und kommunalen Verwaltungskosten rasch anzuwachsen. Besonders kritisch wurde die finanzielle Lage für die Kantone und Gemeinden im Jahre 1920, als die verteuerte Lebenshaltung ihren Höhepunkt erreichte. Im September des gleichen Jahres wies die Notenbank 23 Millionen Franken kantonale und 24,6 Millionen Franken kommunale Reskriptionen aus [50]).

Wenn die zentrale Notenbank den an sie ergangenen Ruf um Gewährung kurzfristiger Kredite an die öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Befriedigung dringender Geldbedürfnisse in Zeiten kritischer Finanzlage nicht unbeantwortet gelassen hat, so war sie sich der Gefahren, die eine derart gewaltige Beanspruchung des Notenkredites in sich bergen kann, wohl bewusst. Da die Nationalbank zudem infolge der Immobilisierung durch die fortgesetzte Diskontierung von Schatzanweisungen zu einer gewissen Zeit in ihrer Währungspolitik gehemmt war und der Umstand, dass die Kredithingabe an den Staat besonders in Kriegszeiten leicht zu Missbräuchen führen kann, sah sich die Bankleitung zu wiederholten Malen veranlasst, auf die Abtragung der Reskriptionen durch die Schuldner zu drängen. Besonders eindringlich ersuchten die Bankleitung und die Bankbehörden die öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Jahre 1919, ihre eingegangenen Verpflichtungen einzulösen.

Der Bund sah die Notwendigkeit der von der Nationalbank angestrebten Massnahme ein, was aus dem 12. Neutralitätsbericht vom 13. Mai 1919 deutlich hervorgeht, wo der Bundesrat auf

[50]) Denkschrift SS. 194, 196.

die Unhaltbarkeit der grossen Reskriptionenbestände im Portefeuille der Bank hinwies und die Dringlichkeit betonte, den Abbau dieses Kriegsfinanzpapiers in die Wege zu leiten[51]). Wohl gelang es der Eidgenossenschaft, im Verlaufe des Weltkrieges unbedeutende Posten von Schatzanweisungen durch die langfristigen Mobilisationsanleihen zum Verschwinden zu bringen. Die Reskriptionenschuld belief sich jedoch immer noch auf eine ganz beträchtliche Summe, die sich zudem ständig durch neue Verpflichtungen erhöhte, so dass der Bund aus Mangel an den erforderlichen Mitteln einfach nicht in der Lage war, seine kurzfristigen Engagements zu konsolidieren[52]). An eine vollständige Reglierung dieser Schulden im Wege der Steuererhebung war wegen des riesigen Finanzbedarfes des Bundes und im Hinblick auf die Steuerhoheit der Kantone nicht zu denken. Die Kreditbedürfnisse erforderten in der Regel eine dringliche Befriedigung, welcher das schwerfällige Verfahren der Veranlagung eidgenössischer Steuern nicht gerecht werden konnte. Zudem fehlte es in der ersten Zeit an der gesetzlichen Grundlage zur Erhebung ausserordentlicher Kriegssteuern. Obwohl der Eidgenossenschaft aus den später auf dem Gesetzwege geschaffenen verschiedenen Kriegssteuern (einmalige Bundessteuer auf dem Vermögen und Einkommen vom Juni 1915, erste eidgenössische Kriegssteuer vom 6. Juni 1915, erhoben in den Jahren 1916 und 1917, eidgenössische Kriegsgewinnsteuer vom 16. September 1916, periodisch erhoben bis 1921, die neue ausserordentliche Kriegssteuer vom 14. Februar 1919 und Bundesbeschluss vom 28. Sept. 1920, in Kraft seit 1920, Abgaben auf die Emission und den Umsatz von Wertpapieren vom 4. Oktober 1917 und 22. Dezember 1927, Couponssteuer vom 25. Juni 1921 und 22. Dezember 1927) nicht unbedeutende Mittel zuflossen, wird doch wohl nie die Meinung vorgeherrscht haben, dass die hohen Reskriptionenschulden ausschliesslich durch ein schonungsloses Zudrehen der Steuerschraube eingelöst werden könnten. Die Bestätigung dieser Ausführungen gibt uns ein Blick nach jenen Ländern, deren kurzfristiger Geldbedarf infolge der direkten Teilnahme am Weltkriege verhältnismässig weit grössere Summen erreichte als der

[51]) Denkschrift S. 194.
[52]) Welti Rich. a. a. O. S. 55.

unsrige und die sich ihre Mittel nur zu einem geringen Teil aus der Steuerquelle beschaffen konnten. In den verschiedenen Neutralitätsberichten wird denn auch ausdrücklich festgestellt, dass die Tilgung der Reskriptionenschulden nicht durch die Steuereinnahmen erfolgte[53]).

Um dem Begehren der Nationalbank auf Abdeckung der kurzfristigen Verpflichtungen nachleben zu können, sah sich der Bund gezwungen, nach andern Möglichkeiten Umschau zu halten. Da ist nun vorerst eine allgemeine Einschränkung der Ausgaben in sämtlichen Verwaltungen der Eidgenossenschaft zu erwähnen, die ihr die im Jahre 1920 beginnende Wirtschaftskrise aufnötigten. In diesem Jahre war auch erstmals eine fühlbare Reduktion des Bestandes an Schatzanweisungen festzustellen.

Dieser Zustand konnte jedoch die Behörden und leitenden Organe der Nationalbank nicht befriedigen, und als die Liquidierung der Reskriptionenbestände auch in der Folge nur schleppenden Ganges fortschritt, wurde die Notenanstalt beim Bunde und den Schweizerischen Bundesbahnen vorstellig und verlangte die unverzügliche Konsolidierung der vorübergehenden Schuldverpflichtungen. Mit Hilfe des $5\,^1/_2$-prozentigen Amerikaanleihens des Bundes von 30 Millionen Dollars und durch Ausgabe von Bundeskassenscheinen, sowie der 5-prozentigen Inlandanleihe der Bundesbahnen von 150 Millionen Franken gelang es den beiden Schuldnerinnen, ihre Reskriptionen zu konsolidieren. Am 5. Mai 1924 verschwanden die letzten Schatzanweisungen des Bundes und der Bundesbahnen aus dem Portefeuille des zentralen Noteninstitutes[54]).

Im Zuge der allgemeinen Säuberung ihres Portefeuilles von den Reskriptionen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften richtete sich die Notenbank auch an die Kantone und Gemeinden und legte ihnen die rasche Abtragung der Bestände dieses Finanzpapiers nahe. Ihr Begehren brachte die Bank im Juni 1920 an einer Konferenz des Bankdirektoriums und der Vorsteher der eidgenössischen Finanz- und Volkswirtschaftsdepartemente

---

[53]) Stäuber W. a. a. O. S. 36.
Welti Rich. a. a. O. S. 56.

[54]) Denkschrift S. 195.

zur Sprache, worauf alsdann der Bundesrat die Kantone ersuchte, ihren Geldbedarf weitestgehend einzudämmen. Die kantonalen und kommunalen Reskriptionen wurden indessen während der folgenden drei Jahre nicht merklich abgetragen. Wohl wurde das Noteninstitut temporär entlastet, als den beiden Städten Zürich und Bern bedeutende Mittel aus ihren Amerikaanleihen zuflossen. Anderseits hatte die Bank dagegen neuen Kreditgesuchen anderer Städte zu entsprechen, welche die Nationalbank ihrer Dringlichkeit wegen nicht einfach zurückweisen konnte.

Zum Zwecke der Kontrolle und Erschwerung der Umlaufsmöglichkeit der Kantons- und Gemeindeschatzanweisungen verfügte die Notenbank im Jahre 1922, dass Reskriptionen nur bei jener Nationalbankstelle zu diskontieren waren, zu deren Geschäftskreis die kreditsuchende öffentlich-rechtliche Körperschaft gehörte [55]).

Da die Kreditschuldnerinnen in der Regel nicht in der Lage waren, die Reskriptionen nach Ablauf der gesetzlichen Laufzeit von drei Monaten einzulösen, sondern gezwungen waren, diese immer und immer wieder um weitere drei Monate zu verlängern, fasste das Noteninstitut auch in dieser Hinsicht Restriktionen ins Auge. So diskontierte die Bank vom Herbst 1923 an Schatzanweisungen, welche sie nicht ausdrücklich bewilligt hatte, nur noch im Rahmen des dem diskontierenden Bankinstitut eingeräumten Diskontokredites, wobei sie die Laufzeit auf 20 Tage festlegte, die nicht überstiegen werden durfte [56]).

Im Frühling 1924 forderte die Notenbank die Kantone und Gemeinden auf, die Liquidierung ihrer Reskriptionen nunmehr Tatsache werden zu lassen. Zufolge der Unausgeglichenheit der kantonalen und kommunalen Finanzhaushalte und wegen der in jener Zeit ungünstigen Verhältnisse zur Aufnahme von langfristigen Anleihen waren die genannten Kreditnehmerinnen jedoch nicht im Stande, dem Begehren der Nationalbank ganz nachzuleben. Die Notenanstalt war sich sehr wohl bewusst, dass einzelne Landesteile schwerer von den Folgen des Krieges betroffen

---

[55]) Denkschrift SS. 196 — 197.

[56]) Denkschrift S. 197.

wurden als andere, und dass es eingedenk ihrer hohen Aufgabe als Hüterin der schweizerischen Volkswirtschaft nicht anging, an der unverrückbaren Durchsetzung ihres Rechtes festzuhalten und dadurch die schuldnerischen Körperschaften noch grösseren Schwierigkeiten auszusetzen.

§ 10. Entwicklungsperiode von Mitte 1924—1931.

Nachdem es der Nationalbank mit Mühe und Not gelungen war, im Mai 1924 ihr Portefeuille weitestgehend von den Reskriptionen als typischem Finanzpapier aus schweren und ausserordentlichen Zeiten zu säubern, galt es nun, so weit als immer möglich, der Wiederkehr ähnlicher Zustände zu steuern. Um im schweizerischen Wirtschaftsleben wieder eine gesunde Finanzierungsweise einzuführen, sah sich die Notenbank veranlasst, allgemeine Richtlinien betreffend ihre Notenpolitik aufzustellen. Diese legte sie in einem Zirkularschreiben vom 5. Februar 1924 fest, welches allen interessierten Kreditinstituten zugestellt wurde. Ziffer 5 dieses Schreibens schloss, unter Vorbehalt von Spezialabkommen, die Diskontierung von kantonalen und kommunalen Schatzanweisungen aus[57]).

Doch auch hier sollte es sich einmal mehr bewahrheiten, dass Theorie und Praxis oft voneinander verschieden sind, und obgleich die Notenbank sehr darauf bedacht war, ihre Politik wieder den vor dem Weltkriege befolgten Grundsätzen anzugleichen, kam sie doch immer wieder in die Lage, Schatzscheine zu diskontieren oder die bezüglichen Diskontokredite zur Verfügung zu stellen. Die tiefschürfenden politischen und wirtschaftlichen Umstürze in verschiedenen Staaten Europas und der übrigen Welt blieben nicht ohne Einfluss auf das gesamte Wirtschaftsleben der Schweiz, das dadurch den Weg zu den geordneten Verhältnissen der Vorkriegsjahre vorderhand einfach nicht finden konnte. Speziell hervorzuhebende Faktoren internationaler Natur sind vor allem die Folgen der Inflationszeit der Nachbarstaaten, die enorme Verschuldung vieler Länder und

[57]) Golay Jean: La Banque Nationale Suisse régulatrice du marché monétaire de 1924—1931.

die sich hieraus ergebende verminderte Kaufkraft der mit der Schweiz Handel treibenden Nationen. Schutzzöllnerische Bestrebungen einiger Länder gingen Hand in Hand mit der Tendenz, billige Produkte untergeordneter Qualität selbst zu fabrizieren oder anderswo zu beziehen und unsern auf hochwertige Ware zugeschnittenen Export zu beeinträchtigen[58]). Die Textilindustrie, vor allem aber das Stickereigewerbe, von denen sich grosse Gebietsteile unseres Landes ernähren, wie auch die ausgedehnte Fabrikation erstklassiger Uhren, drohten kurzerhand durch diesen Zustand dem teilweisen oder vollständigen Niedergang entgegen zu gehen. Wenn sich auch einzelne Wirtschaftsgebiete einer gewissen Gesundung erfreuen mochten, so war doch anderseits wiederum die Landwirtschaft von einer beängstigenden Krise bedroht. Es darf denn auch nicht wundern, dass die Notenbank trotz der gefassten Grundsätze zur Rückkehr zu normalen Verhältnissen sich den immer wieder gestellten Kreditbegehren der öffentlich-rechtlichen Körperschaften nicht teilnahmslos gegenüber verhalten konnte und Hilfe bringend einsprang. Nur so ist es zu erklären, dass der Reskriptionenbestand im Portefeuille der Nationalbank am 31. Dezember 1925 bereits wieder die bedeutsame Summe von 78 Millionen Franken betragen konnte, um ein Jahr später sogar auf 93,6 Millionen Franken anzusteigen[59]).

Die zinslosen Reskriptionen, die im Zusammenhange mit der gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 28. Dezember 1921 verfügten Ausserkurssetzung der silbernen Fünffrankenstücke der übrigen Staaten der lateinischen Münzunion vom Bunde für die Differenz zwischen dem Metallwert und dem Nominalwert des in den Metallbestand der Nationalbank einbezogenen Silbers an das Noteninstitut abgegeben wurden, reduzierten sich durch die teilweise Umprägung der fremden Silberstücke in schweizerische Münzen und zufolge der vorzeitigen Heimschaffung eines italienischen Kontingentes vom ursprünglichen Höchstbetrage von 124,2 Millionen Franken des Jahres 1921 bald auf 70,2 Millionen Franken im Jahre 1924. Als dann 1927 die Repatriierung der

[58]) Denkschrift S. 240.
[59]) Golay Jean a. a. O. S. 102.

fremden Silberstücke in die Wege geleitet wurde, erreichte der Stand der zinslosen Reskriptionen am 31. März 1930 nur noch 26,5 Millionen Schweizerfranken. Mit dem am 1. April 1930 erfolgten Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1929 wurde das Silber vollständig aus der Metalldeckung ausgeschaltet. Die Notenbank und die Eidgenossenschaft trafen eine besondere Vereinbarung, auf Grund derer die unverzinslichen Schatzanweisungen zusammen mit den verbleibenden fremden Silberstücken dem Bunde übergeben wurden. Damit fand dieses Finanzpapier 1930 im Finanzhaushalte der Eidgenossenschaft seine endgültige Liquidierung. Der Typus der unverzinslichen Reskriptionen ist seither nicht wieder in Erscheinung getreten [60]).

§ 11. Geschichtliche Entwicklung seit 1931.

In der entwicklungsgeschichtlichen Periode von 1931 bis heute treten zwei bedeutungsvolle Momente auf: die Nachwirkungen der im Jahre 1929 ausgebrochenen Wirtschaftskrise und der Ausbruch des gegenwärtigen Krieges im September 1939 mit der vorangehenden Epoche intensiver Aufrüstung.

Die im Herbst 1929 in Amerika eingetretene Krise erfuhr vorerst aus vielen Wirtschaftskreisen eine optimistische Beurteilung. Diese Ansicht schlug sich jedoch bald ins Gegenteil um, als die Welle des wirtschaftlichen Niederganges sich immer weiter ausbreitete und ein Land nach dem anderen erfasste, so dass sich die Depression rasch zur Weltwirtschaftskrise ausdehnte. Diese Strömungen nahmen nicht nur immer bedrohlichere Ausmasse an, sondern sie schienen die Wirtschaft auf lange Zeit verheeren zu wollen.

Die ohnehin erschütterte ökonomische Lage erlitt einen weiteren empfindlichen Schlag, als die grosse Handelsnation England am 21. September 1931 die Goldwährung aufgab und bald darauf zahlreiche Staaten diesem Beispiel folgten. Die veränderten Währungsverhältnisse, der Preiszerfall und die verringerte Kaufkraft des Auslandes mussten zwangsläufig die

[60]) Denkschrift S. 272 ff.

wirtschaftliche Struktur unseres Landes störend beeinflussen. Die Krise erstreckte sich von der Exportindustrie bald auf weitere Gebiete der übrigen Wirtschaft aus.

Es ist denn auch leicht begreiflich, dass die andauernde wirtschaftliche Zerrüttung schliesslich störende Auswirkungen auf den Finanzhaushalt des Bundes, der Schweizerischen Bundesbahnen, der Kantone, Städte und Gemeinden nach sich zog. Das zentrale Noteninstitut kam wiederholt in die Lage, der öffentlichen Hand Kredite zur Deckung vorübergehender, dringender Geldbedürfnisse zu gewähren, welche die Mithilfe der Nationalbank in wechselseitigem Masse, je nach den gegebenen Umständen, mehr oder weniger stark beanspruchte. Bis zum Jahre 1934 hatte die Diskontierung der Reskriptionen ausschliesslich den Charakter der Vermittlung von Vorschüssen, die der reibungslosen Abwicklung des Kassenverkehrs dienten.

Die Sorge um die Währung des Landes veranlasste indessen die Notenbank, darauf Bedacht zu nehmen, dass der Notenkredit durch die öffentlich-rechtlichen Körperschaften nicht übermässig beansprucht werde. Die Bank hat besonders im Jahre 1935 beim Bund, den Bundesbahnen, den Kantonen, den Städten und Gemeinden Schritte unternommen und ihnen die Notwendigkeit einer umfassenden Sanierung ihrer Finanzen nahegelegt. Dabei hat jedoch die Nationalbank gleichzeitig ihre Bereitwilligkeit durchblicken lassen, die Gewährung von Reskriptionenkrediten auch weiterhin nicht einfach auszuschliessen, insofern und insoweit es sich immer um die Deckung vorübergehender Kassenbedürfnisse handelte und die spätere Rückzahlung der Vorschüsse durch die Steuereingänge oder die Konsolidierung durch langfristige Anleihen zugesichert war.

Die zweite Hälfte der vorliegenden Entwicklungsperiode stand im Zeichen der Abwertung des Schweizerfrankens und namentlich der Aufrüstung. Die Kriegsrüstungen vermochten zu einer gewissen Zeit der Wirtschaft auf ihre besondere Art teilweise neuen Impuls zu verleihen und eine momentane Regeneration des Wirtchaftslebens zu bewerkstelligen, während sich die Wehrbereitschaft im Verbande mit anderen ausserordentlichen Wirtschaftsfaktoren namentlich verschlechternd auf den Bundesfinanzhaushalt auswirken musste. Die Zuspitzung der

politischen Lage und der Kriegsausbruch im September 1939 zwangen die Landesregierung, ihr Augenmerk auf die Sicherung der Lebensmittel- und Rohstoffversorgung zu richten. Ueberall erwuchsen dem Staate und den andern Korporationen des öffentlichen Rechts verschiedenartigste Aufgaben, die ein vermehrtes und bedrohliches Anwachsen der Ausgabenseite zur Folge hatten. Wir begreifen daher, dass die genannten Körperschaften zur erhöhten Schuldenkontrahierung gezwungen wurden, sei es durch Ausgabe langfristiger Anleihen auf dem offenen Markte, sei es durch die Inanspruchnahme des Notenkredites auf dem Wege der Emission von Reskriptionen.

Gemäss Artikel 4 des Bundesbeschlusses vom 6. April 1939 ist die Nationalbank verpflichtet, dem Bund und den Kantonen Kredite gegen Schatzscheine zu einem unter dem offiziellen Diskontosatz liegenden Zinsfuss aus dem Währungsausgleichsfonds Vorschüsse bis zum Betrage von 75 Millionen Franken bereitzustellen. Diese Kredite wurden von den genannten Schuldnerinnen bis Ende 1939 fast vollständig beansprucht. Abgesehen von dieser Kreditvermittlung wurde allerdings die Notenbank nicht all zu sehr zur Gewährung von kurzfristigen Vorschüssen herangezogen.

Mit Rücksicht auf die durch den gegenwärtigen Krieg geschaffene veränderte Wirtschaftslage schritt der Bundesrat durch Beschluss vom 30. April 1940 zur Verwirklichung des hauptsächlichsten Teiles des von den eidgenössischen Räten am 11. April 1940 genehmigten Finanzprogrammes und beschloss, zur teilweisen Deckung der ausserordentlichen Kriegskosten die Erhebung der Kriegsgewinnsteuer, des Wehropfers und der Wehrsteuer. Ausserdem wurden gestützt auf den genannten Bundesratsbeschluss vom Währungsausgleichsfonds der Nationalbank 250 Millionen Franken für die Bestreitung der Wehraufwendungen des Bundes verwendet. Die Eidgenossenschaft vermochte durch Plazierung von Schatzscheinen bei den Banken und durch die Aufnahme von zwei langfristigen Anleihen die schwebenden Schulden immer wieder zu konsolidieren. Zudem fand der Bund weitere Mittel in der erwähnten Heranziehung des Währungsausgleichsfonds und in der Ausgabe von Wehropfergutscheinen, die ihn in die Lage versetzten, weitere Reskriptionenbestände abzubauen.

Es kann im Rahmen der vorliegenden Betrachtung über die Entwicklungsgeschichte der Schatzanweisung in der Schweiz nicht unsere Aufgabe sein, die Beanspruchung des Notenkredites durch die Korporationen des öffentlichen Rechts an Hand von ausführlichen Statistiken darzulegen. In diesem Zusammenhange sei auf die Geschäftsberichte der Schweizerischen Nationalbank verwiesen.

Abschliessend zu diesem Kapitel verbleibt uns noch die Feststellung, dass die Notenbank sich auch in diesem Kriege der moralischen Pflicht, dem Bunde, den Schweizerischen Bundesbahnen, den Kantonen und Gemeinden ihre wertvolle Mithilfe bei der Ueberbrückung dringender Geldbedürfnisse zu gewähren, nicht entzieht, womit unserem zentralen Noteninstitut, wie schon in früheren Jahren, die bedeutende Rolle der Kreditvermittlerin in schweren und ausserordentlichen Zeiten zufällt. Diese Dienste haben wir mit Rücksicht auf die fruchtbaren Auswirkungen in der gesamten schweizerischen Volkswirtschaft recht hoch einzuschätzen[61]).

[61]) Vergl. zu diesem Paragraphen die Geschäftsberichte der Schweizerischen Nationalbank von 1931 bis 1941.

III. KAPITEL.

Rechtliche Natur und formelle Gestalt der Schatzanweisung.

§ 12. Die juristische Natur der Reskriptionen.

Die von der Eidgenossenschaft, den Schweizerischen Bundesbahnen, den Kantonen und den inländischen Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Schulgemeinden emittierten Schatzanweisungen (Reskriptionen, Schatzscheine) sind die Verkörperung einer schwebenden Schuld in einem Wertpapier, die entweder als wechselähnliche Papiere, als Inhaberpapiere oder als Eigenwechsel zur Ausgabe gelangen. Die Bezeichnung „Schatzanweisung" entspricht in rechtlicher Beziehung insofern nicht den Tatsachen, als es sich bei dieser Urkunde nicht um eine Anweisung im Sinne der gesetzlichen Normen des Obligationenrechtes (Art. 466 OR) handelt, deren Wesen sich dadurch charakterisiert, dass der Aussteller mündlich oder schriftlich jemand den Auftrag erteilt, einer Drittperson für seine Rechnung Zahlung zu leisten. Die Reskriptionen stellen sich ihrer rechtlichen und formellen Natur nach vielmehr als ein Zahlungsversprechen der obgenannten Korporationen des öffentlichen Rechts dar. Dieser irrtümlichen Einführung des Terminus „Schatzanweisung" mag die ursprüngliche Vorstellung einer gewissen Analogie mit der Anweisung des Art. 466 OR zu Grunde liegen, indem die Reskriptionen des Bundes von der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Finanzkontrolle auf die Staatskasse als Schuldnerin ausgestellt werden. Der Eidgenössischen Staatskasse kommt nun aber keineswegs die Stellung eines vom Staate verschiedenen Rechtssubjektes mit eigener Rechtspersönlichkeit zu, sondern lediglich die einer administrativ selbständigen Unterabteilung des Bundes. In gleicher Weise bilden Finanzverwaltung und Finanzkontrolle bloss einen Teil der eidgenössischen Verwaltungsorganisation, woraus sich ergibt, dass wir es beim Aussteller

und Angewiesenen mit ein und demselben Rechtssubjekt zu tun haben. Die Reskriptionen lauten auf die Staatskasse, also auf den Aussteller selbst und charakterisieren sich somit als Zahlungsversprechen des Staates[62]).

Gelegentlich ist in der Finanzwelt auch von „Schatzwechseln" die Rede, welche Bezeichnung sich sowohl in formeller, als in juristischer Hinsicht nicht mit den gegebenen Tatsachen deckt, indem die Reskriptionen, sofern sie nicht einen den gesetzlichen Formerfordernissen entsprechenden Eigenwechsel verkörpern, die Requisite des Wechsels nicht aufweisen[63]).

Die Schatzanweisung ist, vorbehältlich die Verkörperung einer flottanten Schuld in einem Eigenwechsel oder einem Inhaberpapier, ein Zahlungsversprechen an Ordre (Ordrebillet), ein wechselähnliches Papier, welches, ohne im Kontext die Bezeichnung als Wechsel zu führen, ausdrücklich an Ordre gestellt ist und womit sich der Aussteller verpflichtet, nach Ort, Zeit und Summe an einem bestimmten Verfalltage an den Berechtigten eine Geldzahlung zu leisten. Das Ordrebillet verbrieft somit das Recht auf einen genau umschriebenen Geldbetrag und unterscheidet sich äusserlich vom Eigenwechsel durch die Ordreklausel, die an Stelle der Bezeichnung als Wechsel tritt, unter gleichzeitiger genauer Befolgung aller übrigen für den trockenen Wechsel in Art. 1096 OR festgelegten wesentlichen Formvorschriften. Unerlässliches Erfordernis zur Begründung der Schatzanweisung als Zahlungsversprechen an Ordre ist also die Ordreklausel, mit der die juristische Natur des Ordrebillets als wechselähnliches Papier steht oder fällt. Fehlt die Inserierung „an Ordre", so haben wir eine solche Urkunde nicht mehr als wechselähnliches Institut im Sinne von Art. 1151 OR zu qualifizieren, womit auch eo ipso die für die Ordrepapiere typische Uebertragbarkeit durch das alle Rechte aus der Urkunde verkörpernde wertpapiermässige Mittel des Indossamentes wegfällt. Die Ordreklausel ist demnach wesentliches Erfordernis kraft zwingenden Rechtes, der für die Entstehung der Reskrip-

---

[62]) Blumenstein Ernst: Kommentar zum Bundesgesetz über die Stempelabgaben S. 141.

[63]) Burckhardt Walter: Schweizerisches Bundesrecht 4. Bd. S. 1004.

tionen als wechselähnliche Zahlungsversprechen an Ordre konstitutiver Charakter zukommt. Wir haben somit das Ordrebillet als eine wechselrechtliche Modifikation des Eigenwechsels, als ein durchaus wechselrechtliches Institut, zu werten, wofür das Obligationenrecht den Grundsatz aufstellt, dass überall da, wo das Gesetz nicht ausdrücklich eine Ausnahme statuiert (Art. 1151 OR), die Normen des Wechselrechts Geltung haben sollen (Indossament, Aval, Protest, Zahlung, Regress etc.). In formeller Beziehung treten, wie wir bereits darlegten, diese Ausnahmen in der Ersetzung der Wechselklausel durch die Ordreklausel, sowie im Fehlen der formellen Wechselstrenge (Art. 1151 Abs. 1 OR und Art. 1151 Abs. 3 OR) in Erscheinung, während materiell die Ehrenzahlung keine Anwendung findet (Art. 1151 Abs. 2 OR). Es würde den Rahmen dieser Arbeit übersteigen, wenn wir auf die übrigen wechselrechtlichen Erfordernisse eintreten wollten, weshalb auf die einschlägigen Gesetzesbestimmungen des Art. 1096 ff. OR und die bezüglichen Kommentare verwiesen sei.

In formeller Hinsicht besitzt das Ordrebillet die streng formale Natur des Eigenwechsels, die es zum abstrakten Zahlungsversprechen stempelt, wobei als Voraussetzung zur Begründung des Gläubigerrechts die Form unerlässliches Erfordernis ist. Die so in der Schatzanweisung verkörperte Schuld ist losgelöst von allen Mängeln des ihr zu Grunde liegenden zivilen Rechtsgeschäftes (Darlehen etc.), das die Rechtskraft der in den Verkehr gesetzten Urkunde zu beeinflussen vermöchte. Den Reskriptionen wohnt somit ein abstraktes Forderungsrecht inne, das als skripturmässiges Recht die Forderung nur in dem Masse entstehen lässt, als sie aus dem wechselrechtlich relevanten Wortlaut des Papiers hervorgeht. Es entspricht der Verkehrsfunktion der Schatzanweisung als Kredit- und Zahlungsmittel, dass durch diese Verselbständigung des Gläubigerrechts das konkrete Rechtsverhältnis in den Hintergrund zu treten hat und nur der in der Skriptur zum Ausdruck gebrachte Inhalt über die Natur, die Uebertragung und den Forderungsanspruch Geltung findet. Die grosse Bedeutung der strengen Formvorschriften liegt darin, dass sie unbedingte Voraussetzung sind zur skripturmässigen Realisierung der in der Schatzanweisung

als Zahlungsversprechen an Ordre verbrieften Forderung, deren gutgläubiger Besitzer sich auf den Inhalt der Urkunde als eines Papiers öffentlichen Glaubens unbedingt verlassen können muss. Gestützt auf diese formale und abstrakte Beschaffenheit des Ordrebillets soll der Schuldner, der sich der Zahlung widersetzt, nur mit denjenigen Einreden gehört werden, die aus dem Wechselrecht und den für die wechselähnlichen Papiere geltenden besondern Normen hervorgehen, wie z. B. Formmangel, Fälschung der Unterschrift, unter Ausschluss anderer Einwände, von denen ein gutgläubiger Dritter gar keine Kenntnis haben kann. Um diese weitgehende Sicherheit zu gewährleisten, hat die Urkunde, soll sie den Charakter eines Umlaufpapiers besitzen, äusserlich für jedermann deutlich und leicht erkennbar als solche zu erscheinen, welchen Zweck nun die gesetzliche Form erfüllt[64]).

Im Zusammenhange mit den vorstehenden Ausführungen ist es interessant, auf einen zwischen dem Kanton Zürich und der Eidgenössischen Steuerverwaltung seinerzeit ausgebrochenen Rechtsstreit hinsichtlich der juristischen Qualifikation der von jenem im Jahre 1932 ausgegebenen Reskriptionen zu verweisen. Auf Grund eines Vertrages vom 21. April 1932 ging die Schweizerische Kreditanstalt gegenüber dem Kanton Zürich die Verpflichtung ein, diesem am 15. Juni 1932 gegen Schatzanweisungen über Fr. 500,000.— und Fr. 1,000,000.— mit dreimonatiger Laufzeit und erneuerbar bis zum 15. Juni 1937 die Summe von 20 Millionen Franken zu überweisen. Während der Kanton Zürich den Standpunkt einnahm, dass es sich um wechselähnliche Schuldverschreibungen handelte, die im Sinne von Art. 38 lit. a St. G. nicht stempelpflichtig seien, vertrat die Eidgenössische Steuerverwaltung die Auffassung, das Geschäft charakterisiere sich als Darlehen und unterliege gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. c des Stempelgesetzes von 1917 der Stempelabgabe. Diesen Entscheid focht der Kanton Zürich an, und die Eidgenössische Steuerverwaltung wies die erhobene Beschwerde ab. Sie begründete ihre Stellungnahme damit, dass echte Schatzanweisungen stets kurzfristige Schulden verbriefen und eine erschöpfende Fixierung des zwischen

---

[64]) Schultze Paul: Die wechselähnlichen Papiere des schweizerichen Rechts S. 44.

den Parteien bestehenden Rechtsverhältnisses zu enthalten hätten. Nicht aber können die vorliegend zur Ausgabe gelangten Papiere als derartige Reskriptionen bezeichnet werden, sondern hätten, gestützt auf die zum voraus getroffene Vereinbarung zwischen den Kontrahenten, als die dem materiellrechtlichen Darlehensverhältnis zu Grunde liegende Schuldurkunde zu gelten. Die vom Kanton Zürich beim Bundesgericht eingereichte verwaltungsgerichtliche Beschwerde wurde abgewiesen mit der Begründung, dass die zwischen dem Kanton Zürich und der Schweizerischen Kreditanstalt getätigte Kreditoperation nicht die typischen Merkmale eines kurzfristigen Kapitalaufbruchs auf Grund von echten Schatzanweisungen darstelle, sondern dass das materiellrechtliche Schuldverhältnis, also das Darlehen, relevant und somit nach Art. 11 Abs. 1 lit. c St. G. abgabepflichtig sei, unter gleichzeitiger Einbeziehung der Darlehenszinse in die Abgabepflicht [65]).

Zu den wechselähnlichen Papieren gehörend, kommt der Schatzanweisung als Zahlungsversprechen an Ordre sowohl in ihrer rechtlichen Ausgestaltung, als auch in ihrer wirtschaftlichen Funktion, die Mittelstellung zwischen Wechsel und zivilrechtlichen Instituten zu. Ausgebildet zu einem selbständigen Institut des Obligationenrechts (Art. 1151 OR), erfüllt das Ordrebillet einerseits ähnliche Funktionen wie der Eigenwechsel und dient anderseits der gleichen Zweckbestimmung der Sicherstellung und Zahlungsleistung von Forderungen wie beispielsweise die zivilrechtliche Schuldanerkennung. Wenn es auch nicht die strenge Haftung des Wechsels in sich schliesst, so vermag es doch wegen der materiellen Wechselstrenge, die sich in ihrer abstrakten und formalen Natur und der daraus folgenden Beschränkung der Einreden äussert, grössere Sicherheit zu vermitteln, als dies bei den zivilrechtlichen Instituten der Fall ist. Das Zahlungsversprechen an Ordre ist, ungeachtet seines zivilrechtlichen Ursprunges, nicht etwa als ein Institut des Zivilrechts zu werten, das sich gewisse Merkmale des trockenen Wechsels zu eigen gemacht hat, sondern es weist, als eine bestimmte Abart desselben, den Charakter eines durchaus wechselrecht-

---

[65]) vergl. BGE. 60 I S. 286 ff.

lichen Papiers auf, das nicht subsidiär dem Wechselrecht unterstellt ist, sondern welches bis auf die vom Gesetz abschliessend statuierten Ausnahmen direkt und primär von den wechselrechtlichen Normen beherrscht wird. Wenn, wie wir gesehen haben, die Ehrenzahlung und die formelle Wechselstrenge (Wechselbetreibung und Wechselprozess) auf das Ordrebillet nicht anwendbar sind, so haben wir diese Ausnahmen mit derjenigen der Ersetzung der Bezeichnung als Wechsel durch die Ordreklausel so aufzufassen, dass sie dem Zahlungsversprechen an Ordre seinen besonderen Charakter als selbständiges Institut verleihen, der dieses vom Eigenwechsel unterscheidet, ohne ihm indessen die wechselrechtliche Eigenschaft zu nehmen[66]).

Die Geltendmachung des Gläubigerrechts aus der Schatzanweisung als wechselähnliches Papier und die Uebertragung derselben stehen dem gutgläubigen legitimierten Inhaber zu. Zur Ausübung des Forderungsrechts ist also der Besitz der Urkunde absolute Voraussetzung, die dergestalt zur Hauptsache gestempelt wird. Durch diese enge Verknüpfung des Rechts mit dem Papier, ohne dessen Innehabung der darin verkörperte Wert für den Verkehr nicht besteht, charakterisiert sich die Schatzanweisung als Wertpapier im Sinne der Bestimmungen des Obligationenrechts (Art. 965 und 1145 OR). Der Artikel 965 OR umschreibt den Begriff „Wertpapier" wie folgt: „Wertpapier ist jede Urkunde, mit der ein Recht derart verknüpft ist, dass es ohne die Urkunde weder geltend gemacht, noch auf andere übertragen werden kann".

Wenn sich auf Grund der vorstehenden Ausführungen die Schatzanweisung einerseits als Zahlungsversprechen an Ordre und somit als wechselähnliches Papier darstellt, so gelangen anderseits Schuldverschreibungen zur Ausgabe, die ihrer juristischen Natur nach als Inhaberpapiere zu qualifizieren sind. Die Inserierung der Worte „an Ordre" fehlt bei diesen Urkunden, wogegen der Aussteller durch Aufnahme der entsprechenden Bezeichung im Kontext die Zahlung dem Inhaber verspricht. Der Berechtigte braucht nun aber nicht ausdrücklich in der Schuldverpflichtung als Inhaber bezeichnet zu sein, und dennoch

---

[66]) Schultze Paul a. a. O. S. 77.

kann sich diese als ein Inhaberpapier erweisen, indem sich die Rechtsnatur eines solchen Papiers im Sinne der gesetzlichen Begriffsbestimmung (Art. 978 Abs. 1 OR) ergibt, wenn aus Inhalt und Form der Urkunde ersichtlich ist, dass der jeweilige Inhaber des Papiers, das stets abstrakt lautet und den konkreten Schuldgrund nicht erwähnt, als berechtigt anerkannt wird. Diesen Standpunkt hat denn auch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gemäss seinem Gutachten vom 19. Oktober 1918 eingenommen, womit die Schatzanweisungen des Bundes, die die Bezeichnung „an den Inhaber" nicht ausdrücklich enthalten, als Inhaberpapiere erklärt werden[67]). Im einen wie im andern Falle dienen diese Dokumente dem Zwecke, vermögensrechtliche Ansprüche geltend zu machen, die dergestalt einen Geldwert in sich tragen. Recht und Forderung aus der Urkunde sind derart mit ihr verbunden, dass die Schuldpflicht nur gegenüber demjenigen zu erfüllen ist, der die verbriefte Forderung geltend macht und durch den Besitz des Titels darzutun vermag, dass er der rechtmässige Gläubiger ist, wobei nach den Bestimmungen des Fahrnisrechts (Art. 930 Abs. 1 ZGB) der Grundsatz gilt, dass der Papierbesitz dem Inhaber den Rechtsschein des Eigentümers verleiht. Durch diese enge Verbindung von Recht und Papier erlangt die Urkunde Vermögenswert und wird zur Hauptsache, deren Schicksal das daraus abzuleitende Forderungsrecht unterworfen ist. Die insbesondere von der Eidgenossenschaft und den Schweizerischen Bundesbahnen zur Ausgabe gelangenden Reskriptionen charakterisieren sich nun durchaus als eine Verknüpfung von Recht und Urkunde im Sinne der gesetzlichen Begriffsbestimmung (Art. 965 OR) und sind demnach als Wertpapiere zu bezeichnen. Da auch die Voraussetzungen des Art. 978 Abs. 1 OR betreffend die Inhaberpapiere erfüllt sind, stellen sich die Schatzanweisungen des Bundes und der Bundesbahnen als Inhaberpapiere dar, welche die von den Bestimmungen des Art. 979 ff. OR normierten Rechtswirkungen äussern. Bezüglich der Einreden ist zu sagen, dass der Schuldner nur dann gehört werden kann, wenn sie ihm persönlich gegen den jeweiligen Gläubiger zustehen, oder wenn sich diese gegen

[67]) Burckhardt Walter: Schweiz. Bundesrecht 4. Band S. 1010.

die Gültigkeit der Urkunde richten oder aus ihr selbst hervorgehen (Art. 979 Abs. 1 OR).

Ausser in der juristischen Struktur als wechselähnliche Papiere und Inhaberpapiere gelangen die Schatzanweisungen endlich noch in einer dritten Art zur Ausgabe, nämlich als Eigenwechsel. Es handelt sich bei diesen Reskriptionen um formgerechte trockene Wechsel im Sinne von Art. 1096 ff. OR, die somit in jeder Beziehung der Herrschaft der Normen über dieses wechselrechtliche Institut unterworfen sind. Gebräuchlich ist die Schatzanweisung als Eigenwechsel namentlich bei den Gemeinden, was seinen Grund darin haben mag, dass die Schweizerische Nationalbank von diesen öffentlich-rechtlichen Körperschaften nur Reskriptionen in Wechselform zur Diskontierung anzunehmen pflegt.

§ 13. Die formelle Gestalt der Schatzanweisung.

A. Die Reskriptionen des Bundes und der Bundesbahnen.

Die Schatzscheine der Eidgenossenschaft und der Schweizerischen Bundesbahnen weisen in der Regel die nachstehend dargestellte Form auf:

Schatzanweisung der Eidgenossenschaft

Nr. 23701 Fr. 500,000.—

Am 15. August 1942 zahlt die Eidgenössische Staatskasse gegen diese Schatzanweisung an den Inhaber den Betrag von

Fünfhunderttausend Franken

Bern, den 15. Mai 1942.

Eidg. Finanzverwaltung Eidg. Finanzkontrolle

sig. x sig. y

zahlbar bei der Schweiz. Nationalbank II. Departement.

In dieser Form ausgestellt, haben wir die Schatzanweisungen des Bundes und der Schweizerischen Bundesbahnen als Inhaberpapiere zu bezeichnen, die den Inhaber als Berechtigten im Kontext ausdrücklich erwähnen. Es gelangen dagegen auch Schuld-

verschreibungen zur Ausgabe, bei denen die Inserierung der Worte „an den Inhaber" nicht vorhanden ist. Diesen Papieren kommt aber dennoch die juristische Natur eines Inhaberpapiers zu, was gemäss dem Gutachten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 19. Oktober 1918 ausdrücklich bestätigt worden ist.

Die Reskriptionen der Bundesbahnen sind in die gleiche, vorstehend aufgeführte Form gekleidet unter entsprechender Abänderung der für die sich verpflichtende Schuldnerin bezüglichen Bezeichnungen und Unterschriften.

B. Schatzanweisungen der Kantone.

Die Schuldverschreibungen der verschiedenen Schweizerkantone weisen keine einheitliche Form auf. Diese Urkunden haben das eine Mal die formelle Gestalt von wechselähnlichen Papieren (Zahlungsversprechen an Ordre) und Inhaberpapieren, ein andermal gelangen sie als formgerechte Eigenwechsel in Umlauf. Wir geben nachstehend zwei Arten von kantonalen Reskriptionen wieder, die sich als Zahlungsversprechen an Ordre im Sinne von Art. 1151 OR und als Inhaberpapier gemäss Art. 978 ff. OR qualifizieren.

Nr. 214 Fr. 500,000

Am 20. August 1942 zahlen wir gegen diese Schatzanweisung an die Ordre der Kantonalbank von Bern den Betrag von

Fünfhunderttausend Franken

Bern, den 20. Mai 1942.

Namens des Kantons Bern
Der Finanzdirektor
sig. x

zahlbar im Domizil der
Kantonalbank von Bern
in Bern

In der vorstehenden Urkunde ist die Wechselklausel durch die Inserierung der Worte „an Ordre" ersetzt, weist sonst aber

daneben alle in Art. 1096 OR für den Eigenwechsel geltenden wechselrechtlichen Erfordernisse auf, womit sich das Papier als ein wechselähnliches im Sinne von Art. 1151 OR darstellt.

Nr. 167 Fr. 500,000.—

Am 31. August 1942 zahlen wir gegen diese Schatzanweisung an den Inhaber den Betrag von

Fünfhunderttausend Franken

Bern, den 31. Mai 1942.

Namens des Kantons Bern
Der Finanzdirektor
sig. x

zahlbar im Domizil der
Kantonalbank von Bern
in Bern

Die Zahlung wird durch die obenstehende Verschreibung ausdrücklich dem Inhaber versprochen, wodurch die Urkunde die juristische Natur als Inhaberpapier erhält.

C. Die kommunalen Reskriptionen.

Die Gemeinden verwenden fast ausnahmslos die Form des Eigenwechsels.

Spiez, den 22. Mai 1942. Fr. 500,000.—

Am 22. August 1942 zahlen wir gegen diesen Eigenwechsel an die Ordre der Spar- und Leihkasse Niedersimmenthal Wimmis die Summe von

Fünfhunderttausend Franken

den Wert erhalten.

Namens des Gemeinderates Spiez
Der Präsident Der Sekretär
sig. x sig. y

Zahlbar im Domizil der
Spar- und Leihkasse Niedersimmenthal
in Wimmis.

Diese Schatzanweisung erweist sich als formgerechter Eigenwechsel gemäss Art. 1096 ff. OR.

IV. KAPITEL.

Die Auswirkung der Schatzanweisung in der Praxis.

§ 14. Gegenüberstellung der langfristigen und flottanten Kreditaufnahme.

Um die vorliegende Untersuchung über die rechtlichen und funktionellen Vorgänge in der praktischen Auswirkung der Schatzanweisung als typisches Instrument zur Deckung des vorübergehenden Kreditbedarfes der Körperschaften des öffentlichen Rechts in das richtige Licht zu rücken, haben wir vorerst die charakteristischen Merkmale der langfristigen und temporären Schuldaufnahme herauszuschälen und diese einer vergleichenden Betrachtung zu unterziehen. Das Ergebnis dieser Untersuchung wird uns den einwandfreien Beweis erbringen, dass sich die beiden Schuldtypen nach ihrer inneren Beschaffenheit, ihrer technischen Begebung und Negotierung grundverschieden gegenüberstehen. Wohl handelt es sich im einen wie im andern Fall um Kapitalaufbruch, den die Eidgenossenschaft, die Schweizerischen Bundesbahnen, die Kantone und die Gemeinden zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben benötigen. Allein, die wirtschaftliche Zweckbestimmung der aufgenommenen Leihgelder, die Phänomenologie der beiden Schuldformen, schieben sich wie eine trennende Wand zwischen dieselben und legen ihnen dergestalt den Stempel einer augenfälligen Verschiedenartigkeit in ihrer Artbeschaffenheit auf.

Wenn wir die finanzielle Struktur der Korporationen des öffentlichen Rechts überblicken, so stellen wir fest, dass ihnen im allgemeinen ein Fundament, ein Dotationskapital, fehlt. Es stehen ihnen wohl Mittel in Form von Steuern, Zöllen, Betriebseinnahmen, Gebühren und andern Abgaben zur Verfügung, nicht aber ein Grundkapital, das die Lage eines ruhenden Pols im Finanzhaushalt herzustellen vermöchte, wie wir dies bei einem Bankinstitut, einem Industrieunternehmen oder einem Handelsgeschäft antreffen, denen als Grundlage zur Ausübung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit ein Aktienkapital, eine Geschäftseinlage, ein Genossenschafts- oder Stammkapital zur Verfügung

steht. Um ihre vielgestaltigen Aufgaben jedoch erfüllen zu können, sehen sich die Körperschaften des öffentlichen Rechts veranlasst, sich in Ermangelung genügender disponibler Gelder die fehlenden Mittel auf dem Anleihenswege zu beschaffen. Hier tritt nun das Moment der Zweckbestimmung der geliehenen Kapitalien in Erscheinung: Standkapital und Betriebskapital.

Die Anlage eines Standkapitals charakterisiert sich dadurch, dass die beanspruchten Kreditmittel in den öffentlichen Bauten mit den entsprechenden Verwaltungs- und Produktionsbetrieben, in den Bahnanlagen und vorhandenen Verkehrsmitteln investiert werden. Die aufgenommenen Leihgelder dienen demnach in eminenter Weise der Investition in Teilen von Sachkapital, welches infolge seiner Gebundenheit die zur Gegenleistung erforderlichen Mittel nur in grösseren Zeitabständen wiederbringen kann. Wir haben es also mit Anlagekrediten langfristiger Natur zu tun[68]). Es stellt sich hier das finanzsoziologische Problem, diese Schulden zwischen der lebenden und den zukünftigen Generationen in einer entsprechenden gerechten Weise zu verteilen. Die Anschaffung der benötigten Kredite erfolgt in der Hauptsache durch Emission von langfristigen Anleihen gegen Ausgabe von Obligationen, Kassascheinen oder den weniger gebräuchlichen Rententiteln.

Einen ganz verschiedenen Aspekt bieten dagegen die kurzfristigen Schulden, die sogenannten Ueberbrückungskredite. Es gehört zu jedem Unternehmen im Dienste der Allgemeinheit das notwendige Betriebskapital, das je nach den Bedürfnissen und den auf dem Kapitalmarkte herrschenden Verhältnissen auf dem Wege der Ausgabe von Reskriptionen und deren Diskontierung durch die Schweizerische Nationalbank oder durch die übrigen Bankinstitute bereitgestellt wird. Es handelt sich in diesem Falle fast ausnahmslos um flottante Schulden, welche die öffentlich-rechtlichen Körperschaften als Ausfluss ihrer Verwaltungstätigkeit kontrahieren, wie Besoldungen, Unterstützungen oder die Erfüllung zivilrechtlicher Mietverträge und dergleichen[69]).

[68]) Krapf K. Die Anleihepolitik der Schweizerischen Bundesbahnen S. 50.

[69]) Bänninger W. Die Rechtsverhältnisse bei der Aufnahme fundierter Anleihen durch den Bund S. 12.

Gibt uns die Analyse der inneren Beschaffenheit der beiden Anleihenstypen, der langfristigen und der vorübergehenden Kreditformen, ein klares Bild von deren Artverschiedenheit auf Grund ihrer besonderen Zweckbestimmung, so dürften die nachfolgenden vergleichenden Darlegungen über die technische Begebung und die Negotierung zum bessern Verständnis der Aufgabe und der Zweckerfüllung der Schatzanweisung und ihrer praktischen Auswirkung in der modernen Kreditpolitik wesentlich beitragen.

Bei unserer Betrachtung über die technische Begebung und Negotierung der langfristigen Anleihen und temporären Reskriptionenkredite haben wir davon auszugehen, dass die beiden Schuldtypen in finanztechnischem Sinne ganz getrennte Wege gehen. Während jene normalerweise in der Form von Obligationen, Kassascheinen, Schuldbuchforderungen oder Rententiteln ausgegeben werden, die für den Kapitalisten eine gewünschte günstige Kapitalanlage bilden sollen, sind diese dem breiten Publikum überhaupt entzogen und weisen auch ihrer Form nach grundverschiedene Merkmale auf.

Die Ausführungen über die Emissionspolitik lassen sich in der Weise charakterisieren, dass bei der Aufnahme eines langfristigen Anleihens gewöhnlich an die breite Oeffentlichkeit appelliert wird, dass also eine Vielheit von Kapitalisten oder Kreditgebern in Betracht kommt, während sich die Ausgabe der kurzfristigen Schatzanweisungen gewissermassen hinter den Kulissen abspielt und sich durch die Vermittlung des zentralen Noteninstitutes oder der andern Banken vollzieht.

Je nachdem der inländische Kapitalreichtum sich als genügend erweist oder ausländische Kapitalistenkreise herangezogen werden müssen, unterscheiden wir bei der Aufnahme einer langfristigen Schuld zwischen inneren und äusseren Anleihen. Diese Differenzierung fällt bei den Reskriptionenkrediten weg, indem die Schweizerische Nationalbank und die einheimischen Bankinstitute diesen speziellen temporären Geldbedarf der Korporationen des öffentlichen Rechts decken. Durch die Kontrahierung langfristiger Schulden im Auslande entsteht die unerfreuliche Situation des Zinstributs an fremde Nationen,

und eine derartige Verschuldung zieht nicht selten unliebsame Folgen politischer Natur nach sich. Diese Gefahr ist bei der betont nationalistischen Kreditaufnahme durch Ausgabe von Schatzanweisungen zum vorneherein gebannt.

Die fundierten Anleihen können auf direktem oder indirektem Wege zur Ausgabe gelangen. Bei der unmittelbaren Begebungsart, die heute wenig gebräuchlich ist und sich nur mehr für kleinere Anleihen eignet, wendet sich die kreditsuchende Körperschaft direkt an die interessierten Kapitalistenkreise, indem sie, unter Umgehung von Mittlern, die öffentliche Subskription an ihren Schaltern auflegt. Dadurch erspart sich die Kreditsuchende die Negotiationskosten, wobei aber anderseits der Emissionskurs niedriger anzusetzen sein wird, um dem Anleihen die nötige Anzugskraft zu verleihen.

Die mittelbare Begebungsform, d. h. die Unterbringung einer Anleihe durch Vermittlung von Bankkartellen und Bankkonsortien, weist vor allem den grossen Vorteil einer raschen Negotierung auf, indem diese Finanzinstitute viel intensiver in die Kanäle des Kapitals einzudringen vermögen. Der Nachteil liegt allerdings darin, dass die Zwischenhändler eine angemessene Provision für die technische Durchführung der Emission und das dadurch übernommene Risiko in Anrechnung bringen.

Während die geschilderten Vorgänge eine typische Begleiterscheinung bei der Ausgabe fester Anleihen sind, fallen sie bei den Reskriptionenkrediten weg, indem die kreditvermittelnde Notenbank und die übrigen Banken den erforderlichen Kapitalaufbruch auf dem raschesten Wege und zu den vorteilhaftesten Konditionen ohne Mitwirkung der privaten Kapitalistenwelt gewähren.

Von der Emissionstechnik der langfristigen Anleihen ist zu sagen, dass hier die Grundlage der Prospekt bildet, mit dem die Eidgenossenschaft, die Bundesbahnen, die Kantone und Gemeinden an das breite Publikum gelangen und ihm ihr Anliegen zum eingehenden Studium unterbreiten. Es ist eine Offerte, die sämtliche Bedingungen betreffend das zu emittierende Anleihen enthält. Unter Verweisung auf die gesetzlichen Grundlagen, gestützt auf welche die kreditbedürftige Körperschaft zur Schuldaufnahme ermächtigt wird und unter Angabe

des Zweckes des aufzunehmenden Schuldkapitals, gibt dieser Prospekt vorerst Aufschluss über die Anleihenskonditionen. Diese enthalten die Höhe des benötigten Kredites, die Zinsleistung und das Ausgabejahr. Ferner geben sie Kenntnis von der Begebungsart (Obligationen, Kassascheine, Schuldbuchforderungen oder Rententitel) und bezeichnen die Stückelung der auszugebenden Abschnitte (Fr. 100.—, Fr. 500.—, Fr. 1000.— etc.). Ausserdem wird dem Kündigungsrecht durch die Anleihensschuldnerin, der Kotierung der Titel an den inländischen Börsen, der Dauer des Anleihens und der den Anleihensdienst betreffenden Bekanntmachungen in der Schweizerpresse Erwähnung getan. Aus den Emissionsbedingungen geht zudem hervor, wie lange das Anleihen zur Subskription aufgelegt wird und wie hoch der Ausgabekurs ist, der entweder auf pari, über oder unter pari stehen kann. Schliesslich erhält das kauflustige Publikum Aufschluss über die Zuteilung im Falle einer Ueberzeichnung, die Liberierung, den Konversionspreis, die Konversionssoulte, die Zinsrechnung und den Effektenstempel. Nach unserer bisherigen Charakterisierung der Schatzscheine wird es uns ohne weiteres klar, dass alle diese Faktoren, die der Emission einer langfristigen Anleihe zu Grunde liegen, bei den Reskriptionenkrediten im Hinblick auf deren äussere Beschaffenheit und innere Struktur bis auf ganz wenige Ausnahmen in Wegfall kommen.

§ 15. Die rechtlichen Grundlagen zur Ausgabe von Reskriptionen.

Als Ausgangspunkt zur Entwicklungsreihe der bedeutsamen Stellung, die der Schatzanweisung im Rahmen der Anleihepolitik der Körperschaften des öffentlichen Rechtes zukommt, wollen wir die mannigfaltigen Rechtsfragen erörtern, die sich bei der Beanspruchung des kurzfristigen Reskriptionenkredites stellen. Die spezielle Beschaffenheit der Schatzanweisung als typisches Instrument der nichtfundierten Anleihensbeschaffung ruft im Interesse des bessern Verständnisses und einer richtigen Würdigung des Problems der Reskriptionenkredite der Gegenüberstellung zu den gesetzmässigen Unterlagen bei der Ausgabe fundierter Anleihen. Diese rechtsvergleichende Darstellung gibt

uns erneut Gelegenheit, die vollständige Artverschiedenheit der beiden Schuldtypen hervorzuheben und den Hauptzweck der Vermittlung von Leihgeldern durch Ausgabe von Schatzanweisungen, nämlich den der raschen und reibungslosen Kapitalbeschaffung zur Deckung dringenden Geldbedarfs, zu beleuchten. Die Untersuchung über das rechtliche Moment beider Anleihensformen soll in drastischer Weise dartun, dass entsprechend der Verschiedenheit der Zweckbestimmung des langfristigen und flottanten Kreditaufbruchs auch die gesetzmässigen Normen zu ihrer Ausgabe verschieden sein müssen.

A. Die Eidgenossenschaft.

1. Die langfristigen Anleihen.

Die gesetzliche Grundlage zur Ausgabe langfristiger Anleihen bildet die Bundesverfassung von 1874. Artikel 85 Ziffer 10 bestimmt: „Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende . . . 10. Aufstellung des jährlichen Voranschlages und Abnahme der Staatsrechnung, sowie Beschlüsse über Aufnahme von Anleihen". Nach Massgabe des genannten Verfassungsartikels fällt demnach die Beschlussfassung über die Aufnahme eines eidgenössischen Anleihens zur Deckung von Bedürfnissen ausserordentlicher Art oder zu werbenden, produktiven Zwecken, in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung, womit dem Bundesrate als oberste leitende und vollziehende Behörde das Recht abgeht, eine Operation der Kreditnahme auf längere Zeit vorzunehmen, es sei denn, sie erfolge zur Ausführung laufender Verwaltungsaufgaben[70]).

Dagegen wird die Aufgabe des Bundesrates in Art. 102 Ziffer 14 der Bundesverfassung in der Weise umschrieben, dass er „für die Verwaltung der Finanzen des Bundes, für die Entwerfung des Voranschlages und die Stellung der Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes" zu sorgen hat. Auf Grund der Ziffer 16 des gleichen Verfassungsartikels ist er ferner gehalten, der Bundesversammlung „diejenigen Massregeln zu empfehlen, welche er zur Beförderung gemeinsamer Wohl-

[70]) Bänninger W. a. a. O. S. 12 ff.

fahrt für dienlich erachtet". Dem Bundesrat obliegt demnach die Pflicht, darauf Bedacht zu nehmen, dass in der Bundeskasse stets die zur Bestreitung der von den eidgenössischen Räten beschlossenen Ausgaben erforderlichen Mittel vorhanden sind. Gebricht es nun an den hierzu benötigten Geldern, so gelangt die Exekutivbehörde an die Bundesversammlung mit entsprechendem Bericht und Antrag zur Aufnahme einer langfristigen Anleihe. Dazu haben alsdann die Räte Stellung zu nehmen und ihrer Zustimmung durch einen bezüglichen Beschluss Ausdruck zu verleihen. Während die Beschlussfassung über ein auszugebendes Anleihen grundsätzlich in den Geschäftskreis der Bundesversammlung gestützt auf zwingende Verfassungsnorm gestellt ist, kann diese die Bestimmung des Zwecks der Leihgelder und der anleihenstechnischen Modalitäten in das freie Ermessen des Bundesrates legen. Ist dies der Fall, so wird der betreffende Bundesbeschluss in der Weise ergänzt, dass ihm die Bestimmung folgenden Inhalts beigefügt wird: „Der Bundesrat wird ermächtigt, das Anleihen in dem ihm geeignet scheinenden Zeitpunkt auszugeben und die übrigen Modalitäten festzusetzen." Es leuchtet ein, dass die Bundesversammlung bei der technischen Ausführung eines Anleihens, wo es jeweilen gilt, schnell und entscheidend zu handeln, viel zu langsam und schwerfällig operieren würde und so die rasche Abwicklung der Kreditaufnahme nur hemmend beeinflussen müsste. Es entspricht deshalb einem Postulat der Zweckmässigkeit, wenn die eidgenössischen Räte dem Bundesrate weitestgehende Befugnisse einräumen, die sich auf die finanztechnischen Modalitäten beziehen wie Festsetzung des Zinsfusses, Bestimmungen über die Stückelung, Dauer des Anleihens, Art der Begebung, Emissionskurs, Rückzahlung etc. Ausserdem wird das Eidgenössische Finanzdepartement gewöhnlich durch einen Bundesbeschluss ermächtigt, namens des Bundesrates den Anleihensvertrag abzuschliessen.

Die Rechtsnatur des Anleihensbeschlusses in staatsrechtlicher Hinsicht ist die des einfachen Bundesbeschlusses, der dem Referendum entzogen ist. Wir unterscheiden im schweizerischen Staatsrecht zwischen einfachen und allgemein verbindlichen Beschlüssen. Der einfache Bundesbeschluss regelt Verwaltungsakte, die sich nur als „die unmittelbare Vollziehung

einer Anordnung der Bundesverfassung oder der Bundesgesetze darstellen und nicht dem Referendum unterstehen"[71]). Dem Volk ist somit die Möglichkeit genommen, gegen diese Finanzbeschlüsse der eidgenössischen Räte das Referendum zu ergreifen. Im Gegensatz zu den Verfassungen einzelner Kantone kennt der Bund kein Finanzreferendum. Dem Volke steht lediglich ein Weg offen, um sich zur Aufnahme von langfristigen Krediten zu äussern, nämlich jener der Ausübung des Petitionsrechtes. Die Anleihensbeschlüsse tragen als Schlussbestimmung die Klausel: „Dieser Beschluss tritt als nicht allgemein verbindlicher Natur sofort in Kraft."

Die allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse finden ihre verfassungsrechtliche Regelung in Art. 89 Abs. 2 der Bundesverfassung, der bestimmt: „Bundesgesetze, sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von acht Kantonen verlangt wird." Es handelt sich in diesem Falle um Bundesbeschlüsse, die, ohne Bundesgesetze zu sein, doch allgemeine Vorschriften enthalten und sich dadurch über gewöhnliche Verwaltungsbeschlüsse erheben.

2. Die schwebenden Anleihensoperationen.

Wir haben in dieser Arbeit schon mehrheitlich Gelegenheit gehabt, den grundverschiedenen Charakter der beiden Anleihenstypen, der langfristigen und temporären Kredite, hervorzuheben. Diese Unterschiedlichkeit ist auch in Bezug auf die gesetzmässigen Grundlagen festzustellen. Die vorübergehenden Schuldtransaktionen der Eidgenossenschaft stehen in der Regel in direktem Kausalzusammenhange mit der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben, deren Regelung infolge ihrer dringlichen Natur und ihres besonderen Zweckes nicht durch die schwerfällige Kreditbeschaffung des langfristigen Kreditaufbruchs erfolgen kann[72]). Rasche Deckung eines augenblicklich benötigten Finanzbedarfes als Ausfluss der staatlichen Verwaltungs-

[71]) Fleiner Fr. Schweizerisches Bundesstaatsrecht S. 404.
[72]) Bänninger W. a. a. O. S. 12.

tätigkeit ist hier die leitende Maxime. Das geeigneteste Instrument ist für diesen Fall zweifellos die Schatzanweisung mit ihren bedeutenden finanztechnischen Vorzügen.

Entsprechend der ganz besonderen Natur der Reskriptionenkredite und ihrer speziellen Zweckbestimmung fallen auch die rechtlichen Grundlagen zur Ausgabe von Schatzanweisungen des Bundes aus. Die Befugnis zur Emission von Schatzscheinen steht dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement zu. Die Ausgabe von Reskriptionen ist in einer Uebereinkunft zwischen dem genannten Departement und der Schweizerischen Nationalbank vom 17. Februar 1926 verankert. Bundesgesetze oder Verordnungen, die auf diese Operationen Bezug hätten, bestehen nicht.

B. Die Schweizerischen Bundesbahnen.

1. Fundierte Schulden.

Bei der Ausgestaltung des Themas müssen wir vorerst die juristische Struktur der Schweizerischen Bundesbahnen in finanzorganisatorischer Hinsicht einer näheren Betrachtung unterziehen. Obwohl als Abteilung der Bundesverwaltung rechtlich keine selbständige, mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete öffentlich-rechtliche Körperschaft, weisen die Bundesbahnen doch die spezifische Eigenart auf, dass sie im Verbande der Bundesverwaltungen die finanzielle Autonomie besitzen, die im „Bundesgesetz betreffend die Erwerbung und den Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes und die Organisation der Schweizerischen Bundesbahnen" vom 15. Oktober 1897, kurz „Rückkaufsgesetz" genannt, geordnet ist. Artikel 8 dieses Gesetzes verfügt: „Das Rechnungswesen der Bundesbahnen ist vom übrigen Rechnungswesen des Bundes getrennt zu halten und so zu gestalten, dass ihre Finanzlage jederzeit mit Sicherheit festgestellt werden kann." Die finanzielle Selbständigkeit ist bestätigt worden im „Bundesgesetz betreffend die Organisation und Verwaltung der Schweizerischen Bundesbahnen" vom 1. Februar 1923, genannt „Reorganisationsgesetz". Bei der Verleihung der finanziellen Autonomie an die Bundesbahnen mag der Gesetzgeber von der Erwägung der Vorsorge geleitet gewesen sein

durch die Trennung des Rechnungswesens des Bundes und der Schweizerischen Bundesbahnen jede fiskalische Belastung a priori auszuschalten, sowie von der Absicht, durch die Bestimmung, wonach Ueberschüsse zur ausschliesslichen Verwendung der Bahn gebraucht werden sollen, gemeinwirtschaftliche Ziele zu verwirklichen[73]).

In Bezug auf die Ausgabe von langfristigen Anleihen der Bundesbahnen sind folgende grundlegende Bestimmungen hervorzuheben. Die Kontrahierung fundierter Schulden richtet sich nach den für die Bundesverwaltungen massgebenden Vorschriften der Bundesverfassung gemäss dem bereits in anderem Zusammenhange zitierten Art. 85 Abs. 10, der die entsprechenden Beschlüsse der Kompetenz des National- und Ständerates unterstellt. Wie bei den Anleihen des Bundes ist auch für die Aufnahme fester Leihgelder für Rechnung der Bundesbahnen der Bundesrat nicht zuständig.

Ausserdem wird die Aufnahme fester Anleihen durch Spezialgesetze geregelt, insbesondere durch das vorerwähnte „Rückkaufsgesetz" aus dem Jahre 1897, revidiert durch das „Reorganisationsgesetz" von 1923, welches den Bundesbahnen zur Durchführung ihrer Anleihensgeschäfte nicht unwesentliche Erleichterungen einräumt.

Ein weiteres Merkmal der Anleihepolitik der Schweizerischen Bundesbahnen ist die durch Bundesbeschluss dem Bundesrate erteilte Befugnis, über die technischen Modalitäten der Anleihen selbständig verfügen zu können. Mit Rücksicht auf die grosse wirtschaftliche Bedeutung und die rasche und konfidentielle Behandlung eines langfristigen Kapitalaufbruchs zuhanden einer Anstalt vom Ausmasse der Bundesbahnen ging die Bundesversammlung in der Folge gar so weit, dem Bundesrat durch die „Bundesbeschlüsse betreffend die Aufnahme von Anleihen für die Bundesverwaltung und die Bundesbahnverwaltung" vom 8. März 1932 und 22. Dezember 1933 mit generellen Machtbefugnissen zur Aufnahme solcher Gelder auszustatten[74]). Gestützt auf diese Normierung ist die ausführende Landesbehörde in der

---

[73]) Krapf K. Die Anleihepolitik der Schweizerischen Bundesbahnen S. 11.
[74]) Krapf K. a. a. O. S. 17.

Lage, für die Dauer einer Legislaturperiode langfristige Schulden einzugehen unter ausdrücklichem Vorbehalt des Mitspracherechts des Verwaltungsrates der Bundesbahnen und der Mitwirkung an den bezüglichen Verhandlungen durch die Notenbank. Es ist klar, dass dem Bundesrat in der Aufnahme von Anleihen für die Bundesbahnen keine umfassende, integrale Freiheit eingeräumt worden ist, sondern dass es sich bei dieser Ermächtigung bloss um eine partielle, bedingte Befugnis handeln kann; denn es ist nicht denkbar, dass die eidgenössischen Räte die Delegation der ihnen kraft zwingenden Verfassungsrechts zustehenden bezüglichen Rechte kurzerhand auf die Bundesexekutive überleiten könnten und diese dergestalt zum Träger der Anleihepolitik der Schweizerischen Bundesbahnen erheben würden. Im Rahmen der Verfassung erteilen denn auch Nationalrat und Ständerat der ausführenden Landesbehörde genau umschriebene Instruktionen und Richtlinien hinsichtlich der Kontrahierung langfristiger Schulden zuhanden der Bundesbahnen. Die praktische Anwendung dieser Ordnung erfuhr indessen wiederholte Aenderungen und Einbrüche. Die durch die Aufnahme fester Schuldkapitalien bedingten technischen Faktoren und die Fühlungnahme mit dem Kapitalmarkte, die ein rasches und entschlossenes Vorgehen erfordern, drängten allmählich zu einer Verflüssigung der bezüglichen Transaktionen. Es war demnach ein im Interesse einer rationellen Anleihenspolitik unabwendbares Postulat, dass die eidgenössischen Räte den Bundesrat mit immer grösseren Vollmachten ausstatteten, um praktisch nur noch die Funktionen einer obersten Kontrollstelle über das Anleihenswesen der Bundesbahnen auszuüben[75]). Diese durch die gegebenen Verhältnisse entstandene Regelung fand ihren Niederschlag im „Reorganisationsgesetz" von 1923, dessen Art. 6 „die Aufnahme von Anleihen und die Festsetzung der Anleihensbedingungen nach Anhörung oder auf Antrag des Verwaltungsrates" in den Geschäftsbereich des Bundesrates stellt. Mögen bei der bedeutenden Rolle, die dem Bundesrate in der Anleihensgebarung der Schweizerischen Bundesbahnen zukommt, auch gewisse Bedenken aufsteigen, wie die der Gefahr der Einseitigkeit in der Gestal-

[75]) Krapf K. a. a. O. S. 23.

tung der Anleihenspolitik, so lehrt uns die Praxis, dass Missbräuche faktisch so gut wie nicht vorgekommen sind und der Gesetzgeber die Führung der Anleihensoperationen in würdige Hände gelegt hat.

Festzuhalten ist letzten Endes, dass den Organen der Bundesbahnen, wie dies bereits früher angetönt wurde, bei der Aufnahme langfristiger Anleihen selbstverständlich das entsprechende Mitspracherecht eingeräumt ist. Die Befugnisse des zu diesen Transaktionen zuständigen Verwaltungsrates der Bundesbahnen sind im „Bundesbeschluss über Aufnahme von Anleihen für die Bundesverwaltung und die Bundesbahnverwaltung" vom 8. März 1932 geregelt, wonach „die Aufnahme von Anleihen für die Bundesbahnverwaltung und die Festsetzung der Bedingungen für diese Anleihen nach Anhörung oder auf Antrag des Verwaltungsrates der Schweizerischen Bundesbahnen" zu erfolgen haben [76]).

2. Die schwebenden Schulden.

Was die gesetzmässige Behandlung der kurzfristigen Leihkapitalien der Bundesbahnen anbelangt, so können wir auch hier die Feststellung machen, dass diese im Hinblick auf die spezifische Beschaffenheit der Reskriptionenschulden als Ueberbrückungskredite und die hauptsächlichste Zweckbestimmung als Anschaffung von Betriebsmitteln das Merkmal der Spezialität aufweisen. In diesem Zusammenhang ist vorerst hervorzuheben, dass die gesetzliche Unterlage zur Ausgabe von Reskriptionen insofern grundsätzlich von der rechtlichen Ordnung der fundierten Anleihen verschieden ist, als bei jenen nicht Normen des Verfassungsrechtes massgebend sind. Zuständig zur Emission von Schatzscheinen zwecks Beschaffung schwebender Kreditmittel ist die Generaldirektion der Schweizerischen Bundesbahnen als Kollegialbehörde gestützt auf das „Reglement Nr. 1 betreffend die Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung für die Generaldirektion, ihre Departemente und Dienstabteilungen" vom 15. Juli 1927. Artikel 19 des erwähnten Reglementes ordnet die bezüglichen Befugnisse wie folgt: „Vom Präsidenten sind der

[76]) Krapf K. a. a. O. S. 49.

Generaldirektion zur Beschlussfassung vorzulegen . . . 4. Anlage verfügbarer Mittel und vorübergehende Aufnahme von Geldern im Betrage von mehr als Fr. 300,000.— ." Im übrigen richtet sich die Ausgabe von Reskriptionen nach der Geschäftsordnung der Schweizerischen Nationalbank. Für Beträge unter Fr. 300,000.— ist einer der Generaldirektoren einzeln kompetent.

Sodann ist zu sagen, dass die flottanten Reskriptionenschulden nicht den für die Tilgung der festen Anleihen aufgestellten Gesetzesbestimmungen unterworfen sind[77]).

C. Die Kantone.

1. Die fundierten Anleihen.

Das kantonale Anleiherecht, soweit es langfristige Schulden anbetrifft, ist, gleich dem eidgenössischen, auf verfassungsrechtlicher Grundlage geordnet. Nach den Bestimmungen der kantonalen Verfassungen sind die gesetzgebenden Behörden und das Volk die Träger des kantonalen Anleiherechts[78]). Die Zuständigkeitsordnung betreffend die Annahme fester Leihgelder ist in den schweizerischen Kantonen verschieden geregelt. Während in gewissen Kantonen ausschliesslich der Grosse Rat als gesetzgebende Behörde die Befugnis zur Aufnahme von Anleihen beansprucht, ist es in andern das souveräne Volk, das Inhaber dieses Anleiherechtes ist. Wir haben bereits in unsern Darlegungen über die Anleihepolitik der Eidgenossenschaft darauf hingewiesen, dass in einigen Schweizerkantonen das obligatorische Finanzreferendum, oder anders gewandt, die Volksabstimmung über Anleihensaufnahmen besteht, während in andern, wie beispielsweise in Genf, das fakultative Referendum Norm ist, das durch die Dringlichkeitserklärung der Stellungnahme durch das Volk entzogen werden kann[79]).

Als Illustration zur gesetzmässigen Grundlage des kantonalen Anleiherechts seien nachstehend die einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen einiger Schweizerkantone wiedergegeben.

[77]) Verhandlungen des Ständerates: Bericht in der NZZ 27. 6. 1914.
[78]) Seitz K. a. a. O. S. 57.
[79]) Seitz K. a. a. O. S. 58.

a) Kanton Bern.

(Staatsverfassung des Kantons Bern vom 4. Juni 1893.)

Artikel 6 des II. Titels, der die Rechte des Volkes regelt, bestimmt, dass der Volksabstimmung (Referendum) unterworfen sind: . . . Ziffer 5: „Beschlüsse betreffend die Aufnahme von Anleihen. Ausgenommen hiervon sind solche Anleihen, welche zur Rückzahlung bereits bestehender Anleihen dienen, sowie vorübergehende Geldaufnahmen, welche spätestens im nächstfolgenden Rechnungsjahr aus der laufenden Verwaltung zurückbezahlt werden."

b) Kanton Zürich.

(Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich, vom Volke angenommen am 18. April 1869.)

Der Kanton Zürich besitzt kein geschriebenes Anleiherecht. Die bezüglichen Befugnisse des Kantonsrates lassen sich indessen aus Art. 31 der Verfassung ableiten, dessen Ziffer 6 das Budgetrecht regelt und folgenden Wortlaut hat: „Die Festsetzung des jährlichen Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushaltes nach Massgabe der bestehenden Gesetze und Beschlüsse, vorbehältlich der Bestimmungen in Ziffer 5 und die gleichzeitige Bewilligung der entsprechenden Steuer."

c) Kanton Luzern.

(Staatsverfassung des Kantons Luzern vom Jahre 1875.)

Das Recht zur Aufnahme langfristiger Anleihen steht dem Grossen Rate zu. Artikel 55 der Kantonsverfassung bestimmt: . . . „Ohne Bewilligung des Grossen Rates darf kein Anleihen für den Staat aufgenommen . . . werden."

d) Kanton Waadt.

(Constitution du Canton de Vaud du 1er mars 1885.)

Ueber langfristige Schulden beschliesst das unabhängige Volk gemäss Art. 27 der Verfassung. „Doivent être soumis au vote du peuple . . . 3° Toute loi ou décret, entraînant une dépense extra-budgétaire de plus de 500,000 francs." Anderseits

verfügt Art. 49: „Le Conseil d'Etat ne contracte aucune dette à la charge de l'Etat sans l'autorisation du Grand Conseil, ténorisée dans une loi ou un décret.

Il ne peut, en particulier, se faire ouvrir à la Banque Cantonale ou dans d'autres établissements financiers, aucun compte débiteur à la charge de l'Etat sans un décret du Grand Conseil, autorisant spécialement cette opération.

Le tout sous réserve des dispositions contenues à l'article 27 de la présente Constitution."

e) Kanton Genf.

(Constitution de la République et Canton de Genève, acceptée par les citoyens le 24 mai 1847.)

Inhaber des Anleiherechtes ist der Grosse Rat gestützt auf den Verfassungsartikel 61: „Le Grand Conseil vote les impôts, décrète les dépenses, les emprunts et les aliénations du domaine public, reçoit et arrête les comptes de l'Etat, lesquels sont rendus publics et doivent nécessairement être soumis à l'examen d'une Commission . . ."

f) Kanton Freiburg.

(Constitution du Canton de Fribourg du 7 mai 1857.)

Die Zuständigkeit zur Kontrahierung fester Schuldkapitalien gehört auf Grund der Verfassungsbestimmungen in den Geschäftskreis des Grossen Rates. Artikel 45 der freiburgischen Staatsverfassung regelt diese Angelegenheit wie folgt: „Le Grand Conseil a les attributions suivantes: . . .

d) il vote les impôts, décrète les dépenses, les emprunts, les achats et les aliénations du domaine public conformément à la loi."

2. Der kurzfristige Kapitalaufbruch.

Die Frage der Kompetenzenordnung bei der vorübergehenden Geldaufnahme im Finanzhaushalte der Kantone lässt sich dahin beantworten, dass sie, abgesehen von einigen Ausnahmen, im allgemeinen nicht auf verfassungsrechtlicher Basis beruht, sondern zur Hauptsache in den Machtbereich der aus-

führenden Kantonsbehörden fällt, gestützt auf eine bezügliche Ermächtigung durch die Legislative oder auf Grund von Spezialgesetzen, Verordnungen und Dekreten.

a) Kanton Bern.

Zur Ausgabe von Schatzscheinen zwecks Deckung des kurzfristigen Geldbedarfs ist der kantonale Finanzdirektor befugt, der seine Zuständigkeit für jede vorübergehende Schuldaufnahme einzeln durch Beschluss des Grossen Rates bezw. Regierungsrates begründet.

Die regierungsrätliche Befugnis zur Aufnahme flottanter Leihgelder findet ihre Normierung in Art. 16 des „Gesetzes über die Finanzverwaltung" vom 3. Juli 1938: „Vorübergehende Geldaufnahmen zur Deckung der Bedürfnisse der Staatskasse beschliesst der Regierungsrat, sofern eine Rückerstattung im laufenden Rechnungsjahr aus den eigenen Mitteln der Staatskasse oder der Betriebsrechnung erfolgen kann . . ." Diese Kompetenzordnung lässt sich überdies aus dem „Dekret über die Organisation der Direktion der Finanzen und Domänen" vom 15. November 1933 herleiten, dessen Paragraph 1 verfügt: „Die Finanzverwaltung besorgt das gesamte Finanzwesen des Kantons." Gemäss Paragraph 4 des gleichen Dekretes entscheidet der Regierungsrat in folgenden Geschäften: . . . „7. Alle übrigen, ihm im Finanzwesen durch besondere gesetzliche Erlasse übertragenen Entscheidungen." Paragraph 5 endlich lautet: „In allen übrigen Fällen entscheidet die Direktion der Finanzen und Domänen. Sie stellt dem Regierungsrat Antrag in den Geschäften, die in seine Zuständigkeit fallen und vollzieht seine Beschlüsse."

Die ganze Materie ist ebenfalls in der Kantonsverfassung geordnet, positiv durch Art. 26 und im negativen Sinne durch Art. 6. Der genannte Artikel 26 Ziffer 11 der Verfassung unterstellt dem Grossen Rat als der höchsten Staatsbehörde „vorübergehende Geldaufnahmen, welche spätestens im nächstfolgenden Rechnungsjahr aus der laufenden Verwaltung zurückbezahlt werden können." Anderseits bestimmt Artikel 6 folgendes: „Der Volksabstimmung unterliegen . . . 5. Beschlüsse betreffend die Aufnahme von Anleihen. Ausgenommen hiervon sind solche An-

leihen, welche zur Rückzahlung bereits bestehender Anleihen dienen, sowie vorübergehende Geldaufnahmen, welche spätestens im nächstfolgenden Rechnungsjahr aus der laufenden Verwaltung zurückbezahlt werden."

b) Kanton Zürich.

Der Kanton Zürich hat sich bei der kurzfristigen Geldbedarfsdeckung nur selten des Mittels der Ausgabe von Reskriptionen bedient. In diesem Falle lässt sich die Finanzdirektion jeweils vom Regierungsrat eine entsprechende Ermächtigung erteilen. Eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung, die den Regierungsrat hierzu für zuständig erklären würde, besteht indessen nicht. Diese regierungsrätliche Befugnis kann immerhin aus Paragraph 3 des „Gesetzes betreffend die Verwaltung des Staatsvermögens und der Staatseinkünfte" vom 27. Oktober 1856 abgeleitet werden, der folgendermassen lautet: „Die Ueberwachung der Verwaltung des gesamten Staatsgutes und des Bezuges sämtlicher Staatseinkünfte liegt unter Aufsicht des Regierungsrates der Finanzdirektion ob." Ausserdem können diese Rechte der Exekutive aus dem „Gesetz betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen" vom 26. Februar 1899 deduziert werden, dessen Paragraph 25 bestimmt: „Der Direktion der Finanzen steht die Antragstellung und Berichterstattung über die Verwaltung des Staatsvermögens und insbesondere für folgende Geschäfte zu: . . . 2. Staatsanleihen und Amortisation von Staatsschulden . . ."

c) Kanton Luzern.

Es bestehen im Kanton Luzern weder in der Verfassung, noch in Gesetzen, besondere Bestimmungen über die Deckung des kurzfristigen Geldbedarfes des Staates, insbesondere auch keine Vorschriften über die Ausgabe von Schatzanweisungen. Da aber der Regierungsrat nach Paragraph 59 des „Organisationsgesetzes" vom 8. März 1899 als oberste verwaltende, vollziehende und polizeiliche Behörde des Kantons mit der Staatsverwaltung in allen ihren Teilen beauftragt ist, erachtet er sich auch zu allen Massnahmen kompetent, die erforderlich sind, um

den vorübergehenden Kapitalaufbruch des Staates zu decken. Reskriptionen werden daher vom Finanzdepartement ausgegeben mit ausdrücklicher Genehmigung des Regierungsrates.

d) Kanton Waadt.

Die Befugnis zur Reskriptionenausgabe steht dem Conseil d'Etat zu. Der Kanton Waadt kennt diesbezüglich keine geschriebenen gesetzlichen Bestimmungen. Diese Finanzoperationen beruhen auf Gewohnheitsrecht.

e) Kanton Genf.

Die Verwaltung der flottanten Staatsschuld obliegt der Présidence du Département des Finances et Contributions. Die Trägerschaft des nichtfundierten Anleiherechts ist nicht in geschriebenen Gesetzesnormen verankert, sondern gestaltet sich ebenfalls als ein Ausfluss des Gewohnheitsrechtes.

f) Kanton Freiburg.

Der Kanton Freiburg kennt gleichfalls keine gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Ausgabe von Schatzanweisungen. Sofern sich die Notwendigkeit zur Ausgabe von Reskriptionen zwecks Ueberbrückung vorübergehender Geldbedürfnisse ergibt, liegt die diesbezügliche Kompetenz beim Conseil d'Etat. Die auszugebenden Schatzscheine tragen die Unterschrift des Präsidenten des Conseil d'Etat und des Chancellier d'Etat, wobei die Möglichkeit gegeben ist, dieses Recht an den Vorsteher der Staatskasse zu delegieren.

D. Die Städte.

1. Die langfristige Geldaufnahme.

Die kommunale Schuldenpolitik ist kantonal geregelt durch die Gemeindegesetzgebung. Die Gemeinden unserer Kantone geniessen in vermögensrechtlicher Hinsicht weitestgehende Autonomie und sind somit befugt, ihre finanzielle Gebarung selbständig zu gestalten. Diese Freiheit untersteht allerdings gewissen Einschränkungen, indem der Staat seine Herrschaft über die Gemeinden in seinem Aufsichtsrecht geltend

macht, das er durch das Departement des Innern über die ganze Gemeindeverwaltung erstreckt. Ausserdem enthalten gewisse Gemeindegesetze entsprechende Vorschriften, die den Gemeinden in ihrer Anleihepolitik bestimmte Richtlinien ziehen.

Träger des langfristigen Anleiherechts ist die Gemeinde, resp. die Versammlung sämtlicher Gemeindebürger[80]). In den grösseren Gemeinden, die neben der Vollziehungsbehörde die Einrichtung des Stadtrates oder Grossen Gemeinderates als Legislative kennen, ist gewöhnlich dieser in Vertretung des gesetzgebenden Volkes zur Aufnahme fundierter Schulden befugt. Einige Kantone räumen in diesem Falle den Gemeindebürgern die Wahrung ihrer Interessen durch das fakultative Finanzreferendum ein, das allerdings durch die Dringlichkeitserklärung eines bezüglichen Beschlusses illusorisch gemacht werden kann. Eine Ausnahme von der dargelegten Ordnung macht der Kanton Bern, wo in Gemeinden mit einem Grossen Gemeinde- oder Stadtrat neu aufzunehmende Leihgelder langfristiger Natur der Beschlussfassung durch das souveräne Volk vorzulegen sind.

a) Stadt Bern.

Das Anleiherecht der Stadt Bern ist im „Gemeindegesetz" vom 9. Dezember 1917 und in der „Gemeindeordnung" vom 1./2. Mai 1920 festgelegt. Im Gegensatz zu den grösseren Gemeinden gewisser Kantone, die neben der Verwaltungs- und Vollziehungsbehörde den Grossen Gemeinderat oder Stadtrat haben und diesen zum Inhaber des Anleiherechtes erheben, ist in Bern eine neue langfristige Schuldkontrahierung der Volksabstimmung zu unterbreiten.

Nach Massgabe des Artikels 2 des „Gemeindegesetzes" vom 9. Dezember 1917 steht der Gemeinde folgendes Recht zu: „. . . 2. Die Finanzverwaltung der Gemeinde . . ." Artikel 10 des gleichen Gesetzes bestimmt: „Folgende Gegenstände müssen von der Gemeinde im Sinne von Art. 6 selbst behandelt und dürfen von derselben keinem andern Gemeindeorgan übertragen werden: . . . 4. Die Aufnahme von Anleihen . . ." Anderseits

[80]) Seitz K. a. a. O. S. 63.

unterstellt Art. 57 Beschlüsse von Gemeindeorganen über die Aufnahme von Anleihen der Genehmigung des Regierungsrates.

Die „Gemeinde-Ordnung für die Stadt Bern" vom 1./2. Mai 1920 sieht in ihrem Art. 7 Ziffer 4 vor, dass die Aufnahme von Anleihen eine „dem Entscheide der Gemeinde unterliegende Angelegenheit" ist.

b) Stadt Zürich.

Die Zuständigkeit zur Aufnahme langfristiger Schuldkapitalien liegt nach den gesetzlichen Vorschriften des „Zürcherischen Gesetzes über das Gemeindewesen" vom 6. Juni 1926 bei der Gemeindeversammlung. Paragraph 41 dieses Gesetzes verfügt: „Die Gemeindeversammlung beschliesst insbesondere über folgende Geschäfte: . . . Ziff. 6. Aufnahme von Darlehen . . ."

Nach dem Wortlaute des genannten Gesetzes fallen alle jene Geschäfte, über welche das souveräne Volk abzustimmen hat, unter das obligatorische Referendum. Gemäss Paragraph 141 leg. cit. unterstehen die Gemeinden dem Aufsichtsrecht des Bezirksrates als erstinstanzlicher Aufsichtsbehörde, während der Regierungsrat gestützt auf Paragraph 149 die Oberaufsicht über das gesamte Gemeindewesen ausübt.

c) Stadt Luzern.

Auf Grund des Paragraphen 168 Abs. 1 des „Organisationsgesetzes des Kantons Luzern" vom 8. März 1899 steht der Einwohnergemeinde das Recht zu, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Kantonsverfassung und innerhalb der gesetzlichen Schranken unter Vorbehalt der Aufsicht durch den Regierungsrat selbständig zu ordnen. Als Ausfluss ihrer Gemeindeautonomie ist die Stadt Luzern somit ermächtigt, ihre vermögensrechtliche Lage eigenmächtig zu gestalten. Dieses Recht wird im Paragraphen 181 lit. g des genannten Organisationsgesetzes klar umschrieben, der das kommunale Anleiherecht in den Schoss der Einwohnergemeindeversammlung legt. Diese vermögensrechtliche Selbständigkeit findet allerdings eine nicht unwesentliche Einschränkung in den gesetzlichen Vorschriften, dass die von der Gemeindeversammlung bewilligte fundierte Geldaufnahme der Genehmigung des Regierungsrates unterworfen ist.

Für die Finanzgebarung der Stadt Luzern hat ausserdem die „Organisation der Einwohnergemeinde Luzern" vom 2. Februar/17. April 1915 Geltung, deren Artikel 19 lit. m vorsieht, dass Verträge für feste Anleihen durch den Grossen Stadtrat zu genehmigen sind.

d) Stadt Lausanne.

Die gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Aufnahme fundierter Leihkapitalien für die Stadt Lausanne sind in der „Loi du 18 mai sur les attributions et la compétence des autorités communales" enthalten. Nach Massgabe von Artikel 1 dieses Gesetzes sind Gemeindebehörden:

a) les Conseils généraux
b) les Conseils communaux
c) les Municipalités.

Art. 13 leg. cit. ordnet die Anleihensaufnahme wie folgt: „Les Conseils généraux et les Conseils communaux délibèrent sur les projets d'aliénation et d'acquisition d'immeubles, sur les emprunts et les procès, ainsi que sur la réception des bourgeois."

e) Stadt Genf.

Die Kontrahierung langfristiger Schulden für die Stadt Genf unterscheidet sich von den übrigen aufgeführten Gemeindewesen insofern, als es zu dieser Transaktion grundsätzlich eines bezüglichen Gesetzes bedarf. Die Materie ist in der „Loi sur l'administration des communes" du 28 mars 1931 geregelt, deren Artikel 39 wie folgt lautet: „Un emprunt ne peut être contracté par une commune qu'en vertu d'une loi."

f) Stadt Freiburg.

Die rechtlichen Grundlagen zur Aufnahme eines festen Anleihens für die Stadt Freiburg sind im „Gesetz vom 19. Mai 1894 über die Gemeinden und Pfarreien" enthalten. Auf Grund des Artikels 73 lit. d dieses Gesetzes bedarf es zur Gültigkeit einer derartigen Geldaufnahme des Beschlusses der Gemeindeversammlung, der seinerseits der Gutheissung des Staatsrates unterstellt ist.

2. Die Reskriptionenkredite.

Die Kompetenzordnung zur Aufnahme kurzfristiger Kreditmittel ist in den Gemeinden nicht einheitlich geregelt. Vielfach entbehrt sie der gesetzlichen oder verwaltungsrechtlichen Bestimmungen und stellt die Zuständigkeit zur Emission von Schatzanweisungen teils ausdrücklich, zum Teil stillschweigend, in die Vollmachtsphäre der Verwaltungsbehörden.

a) Stadt Bern.

Zur Aufnahme nichtfundierter Leihkapitalien durch Ausgabe von Schatzanweisungen ist für die Gemeinde Bern der städtische Finanzdirektor gestützt auf gemeinderätliche Ermächtigung zuständig. Er ist dafür verantwortlich, dass in der Gemeindeverwaltung die benötigten Betriebsmittel jederzeit vorhanden sind. Im Rahmen der entsprechenden Massnahmen kommt ihm auch die Befugnis zur kurzfristigen und terminierten Geldaufnahme zu. Die bezügliche Zuständigkeit richtet sich nach den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen.

Die gesetzliche Unterlage zu der in Frage stehenden Finanzgebarung bildet das „Gesetz über das Gemeindewesen" vom 9. Dezember 1917 und das „Dekret über die Vermögensverwaltung und das Rechnungswesen der Gemeinden" vom 13. November 1940. Darauf stützen sich die für die Stadt Bern geltende „Gemeindeordnung für die Stadt Bern" vom 29. März 1920, sowie die „Ausführungsbestimmungen zur Gemeindeordnung" vom 17. März 1922. Artikel 204 der „Ausführungsbestimmungen" umschreibt die Ermächtigung des Finanzdirektors zur Inanspruchnahme des nicht fundierten Kapitalaufbruches wie folgt: „Der Finanzdirektor hat dafür zu sorgen, dass jeweilen die zum Betriebe der Gemeindeverwaltung erforderlichen Geldmittel verfügbar sind; er ist befugt, alle hierzu zweckdienlich erscheinenden Massnahmen unter Genehmigung des Gemeinderates zu treffen." Artikel 206 lautet: „Der Finanzdirektor ist, gestützt auf Ermächtigung des Gemeinderates, befugt, vorübergehende Geldaufnahmen bis zum Betrage von Fr. 500,000.— zu machen."

b) Stadt Zürich.

Die Stadt Zürich hat zur Deckung des vorübergehenden Finanzbedarfes bis jetzt nur in seltenen Fällen von der Reskriptionenausgabe Gebrauch gemacht. Die bezügliche Befugnis zur Emission dieses Finanzpapiers fällt in den Geschäftsbereich des Stadtrates, die ihm weder durch die „Geschäftsordnung des Stadtrates", noch durch die „Gemeindeordnung" ausdrücklich erteilt wird. Die Ermächtigung lässt sich immerhin aus dem Artikel 32 k der „Gemeindeordnung" ableiten, wo dem Gemeinderat als Parlament lediglich die Ausgabe von Anleihen langfristiger Natur zugestanden wird. Die vorübergehende Aufnahme von Leihkapital ist somit eine Angelegenheit des Stadtrates als Exekutive.

c) Stadt Luzern.

Flottante Schulden in Form von Reskriptionenkrediten kennt die Stadt Luzern bis heute nicht. Die bezügliche Zuständigkeitsordnung ist in der „Gemeindeorganisation der Stadt Luzern" geregelt. Nach Massgabe des Artikels 31 dieser Gemeindeorganisation ist „der Stadtrat der Vollzieher der Gesetze und Verordnungen und vertritt die Gemeinde nach aussen". In Artikel 32 der „Geschäftsordnung des Stadtrates" wird bestimmt: „Der Stadtpräsident unterzeichnet mit dem Stadtschreiber alle von der Behörde ausgehenden Erlasse und Verfügungen." Hieraus ergibt sich ohne weiteres, dass eine vollgültige Schuldverpflichtung kurzfristiger Art zuhanden der Gemeinde Luzern der Unterschrift des den Stadtrat nach aussen vertretenden Organes, bestehend aus Präsident und Schreiber, bedarf. Vorübergehende Geldbedürfnisse werden in der Regel durch Ueberziehung des Kontokorrentes bei einer Bank gedeckt, welche Transaktion sich dann jeweils als eine interne Angelegenheit zwischen der Finanzdirektion und dem betreffenden Bankinstitut abspielt. Von der Ausgabe von Schatzanweisungen wird also kein Gebrauch gemacht.

d) Stadt Lausanne.

Die Ausgabe von Schatzanweisungen erfolgt durch die Direction des Finances. Die Reskriptionenemission ist indessen der

vorgängigen Beschlussfassung des Conseil communal als Legislativbehörde unterworfen, dessen Befugnisse u. a. durch die Artikel 84 und 90 der „Constitution du Canton de Vaud" du 1er mars 1885 geregelt sind.

Der Conseil communal entscheidet nicht über jeden einzelnen Fall. Vielmehr setzt er eine Höchstgrenze an, die für die Municipalité im allgemeinen und die Direction des Finances im speziellen massgebend ist. Der „Préavis du 13 mai 1941" beispielsweise, durch den der Conseil communal eine „autorisation d'emprunter" verfügt, regliert die Ausgabe von Reskriptionen wie folgt: „Le Conseil communal de Lausanne, vu le préavis de la Municipalité en date du 13 mai 1941, ouï le rapport de la Commission des finances, décide: 1° D'autoriser la Municipalité à se procurer les fonds qui lui sont nécessaires, par l'emprunt de frs. 8,500,000.— sous forme de rescriptions . . ."

e) Stadt Genf.

Genf regelt die Kontrahierung von Reskriptionenschulden in der Weise, dass es die bezügliche Zuständigkeit in die Hände des Conseil administratif (autorité exécutive) legt. Die Befugnis, über die Ausgabe von Schatzanweisungen zu entscheiden, liegt indessen beim Conseil municipal (autorité législative) unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Conseil d'Etat du Canton. Eine ausdrückliche gesetzliche Unterlage in dieser Hinsicht besteht nicht. Sie lässt sich dagegen aus den allgemeinen Bestimmungen der „Loi sur l'administration des Communes" du 28 mars 1931 herleiten. Artikel 37 dieses Gesetzes bestimmt folgendes: „Le Conseil municipal délibère: . . . 2° Sur les dépenses communales en dehors du budget et sur les moyens d'y pourvoir." Anderseits verfügt Artikel 38 leg. cit.: „Toutes les délibérations des Conseils municipaux sont transmises au Conseil d'Etat par l'intermédiaire du Département de l'Intérieur et de l'Agriculture. Elles sont exécutoires de plein droit, sans qu'il soit besoin de l'autorisation ou de l'approbation du Conseil d'Etat, à moins qu'il ne s'agisse des objets suivants, pour lesquels cette autorisation est nécessaire:

2° Les dépenses votées en dehors du budget."

f) Stadt Freiburg.

Die Ausgabe von Schatzanweisungen zur Deckung des kurzfristigen Geldbedarfes der Stadt Freiburg wird auf Vorschlag der Städtischen Finanzkommission von der Gemeindeversammlung beschlossen unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Staatsrat. Die zuständige gesetzliche Ordnung geht aus Art. 73 des „Gesetzes vom 19. Mai 1894 über die Gemeinden und Pfarreien" hervor.

§ 16. Die Schatzanweisung als bankmässige Notendeckung der Schweizerischen Nationalbank.

Einleitend zur Betrachtung über die Bedeutung, die der Schatzanweisung als Element in der nichtmetallischen Notendeckung der Schweizerischen Nationalbank zukommt, haben wir uns klar zu sein, dass die Reskriptionen in der heutigen Form als Deckungswerte ursprünglich nicht zugelassen waren.

Nach dem Wortlaute des Artikels 20 des Nationalbankgesetzes aus dem Jahre 1905 galten folgende Vorschriften über die Deckung des Notenumlaufes: „Gesetzliche Barschaft oder Gold in Barren, zum gesetzlichen Münzfuss unter Abzug der Prägegebühr berechnet oder in fremden Goldmünzen, oder endlich in schweizerischen Diskontwechseln und Wechseln auf das Ausland." Die Mindestmetalldeckung wurde auf 40 Prozent festgesetzt. Dem Gesetzgeber war es bei der Schaffung der notenpolitischen Grundlage und der Einbeziehung schweizerischer Diskontwechsel in die nichtmetallische Notendeckung sehr daran gelegen, dass nur solide Wechsel zum Diskont entgegengenommen wurden, die eine Verfallzeit von drei Monaten nicht überstiegen und denen eine tatsächliche Handelsoperation zu Grunde lag, die das Erfordernis des zuverlässigen Warenwechsels erfüllten und dafür Gewähr boten, bei Verfall honoriert zu werden[81]). Fundierung und Kurzfristigkeit bildeten die Maxime, die den Gesetzgeber bei der Aufstellung der Bestim-

[81]) Schwegler W. Die Bilanz der Schweiz. Nationalbank 1907—1925, S. 85.

mungen über die nicht durch Metalldeckung gesicherten Noten beherrschte. Das Wechselgeschäft sollte viel weniger als gewinnbringende Kredittransaktion gedacht sein, als die volkswirtschaftlich bedeutsame Aufgabe erfüllen, der Notenbank als Notendeckung und regulierender Faktor der Notenemission zu dienen[82]).

War die Diskontierung der Schatzanweisungen nach den geltenden Bestimmungen des Bankgesetzes von 1905 nur zulässig, wenn sie eine zweite solvente Unterschrift trugen und in die Form eines Wechsels gekleidet waren, so war es anderseits damals nicht möglich, die Reskriptionen der Eidgenossenschaft, der Schweizerischen Bundesbahnen, der Kantone und Gemeinden nach den heute geltenden Grundsätzen als diskontfähig zu erklären und somit in die Deckung des Notenumlaufes einzubeziehen. Von dieser Regelung wurde lediglich in einem Falle eine Ausnahme gemacht, als die Leitung der Notenbank 1909 in die Lage kam, den Bundesbahnen gegen Hereinnahme von Reskriptionen Kredit zu gewähren. Während dieses Finanzpapier zu Lasten des Wertschriftenportefeuilles ging, wurde bei Anlass der Erneuerung eines Postens von der bisherigen Uebung abgewichen und dieser auf Rechnung des Wechselportefeuilles erneuert. Damit fanden diese Reskriptionen bereits vor der im Jahre 1911 folgenden entsprechenden gesetzlichen Neuordnung Eingang in die nichtmetallische Notendeckung[83]).

Die ursprünglichen Gesetzesvorschriften von 1905 betreffend die Notendeckung trugen in weitgehendem Masse den Stempel der Vorsicht. Der Gesetzgeber wollte, eingedenk der bisweilen im Notengeschäft der früheren Emissionsbanken herrschenden unerfreulichen Zustände, dem jungen Noteninstitut eine solide Führung mit auf den Weg geben. Die im Laufe einiger Jahre gesammelten Erfahrungen und das Bedürfnis, durch Erweiterung des Geschäftskreises die Rentabilität der Notenbank zu vergrössern, liessen den Wunsch aufkommen, die ausserordentlich strengen Deckungsvorschriften zu erleichtern. In dem vom

[82]) Schwegler W. a. a. O. S. 257.
[83]) Denkschrift S. 84.

Nationalbankdirektorium dem Eidgenössischen Finanzdepartement am 31. Januar 1911 eingereichten Gutachten über die Revision des Gesetzes der zentralen Notenanstalt empfahl die Bankleitung eine geringe Erweiterung des Tätigkeitsgebietes und eine Lockerung der Vorschriften über die Notendeckung, welchem Postulate das eidgenössische Parlament am 24. Juni 1911 zustimmte [84]).

Die Bankgesetznovelle von 1911 war für die künftige Behandlung der Reskriptionen von bahnbrechender Bedeutung. Der Notenbank war es gestützt auf Art. 15 Ziffer 2 des revidierten Nationalbankgesetzes fortan gestattet, belehnbare Schuldverschreibungen auf die Schweiz zu diskontieren. Zu diesen Schuldverschreibungen sind nun nach dem Willen des Gesetzgebers auch die dreimonatigen Reskriptionen der Körperschaften des öffentlichen Rechts zu rechnen, indem diese Papiere mit der Inkraftsetzung der genannten Gesetzesnovelle nicht mehr die Form eines Wechsels mit einer zweiten solventen Unterschrift zu tragen brauchten, sondern nur noch mit einer einzigen Verpflichtung zum Diskont zugelassen wurden. Auf Grund dieser Neuordnung gingen die Schatzanweisungen nicht mehr, wie bisher, zu Lasten des Wertschriftenkontos, sondern nahmen inskünftig Eingang im Wechselportefeuille. Die gesetzliche Ordnung fand ihren Niederschlag in der neuen Fassung des Artikels 20 des Nationalbankgesetzes von 1911, wodurch nun neben der bisherigen metallischen Deckung von 40 Prozent diskontierte Wechsel, Checks, Schuldverschreibungen und Schatzscheine in die Notendeckung einbezogen wurden [85]). Durch die Gesetzesrevision von 1911 sind somit die rechtlichen Grundlagen zur Diskontierung von Schatzanweisungen und deren Verstärkung der bankmässigen Notendeckung endgültig normiert worden, die dann die Gesetzesnovelle aus dem Jahre 1921 unverändert übernahm.

---

[84]) Denkschrift S. 382.
[85]) Denkschrift S. 84 ff.

§ 17. Wesen und Bedeutung der nichtmetallischen Notendeckung.

Nach dem Wortlaut des Artikels 17 des „Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank" ist das Noteninstitut befugt, nach Bedürfnis des Verkehrs Noten auszugeben. Dieses Postulat des effektiven Verkehrsbedürfnisses ruft der wichtigen Frage: Welches sind die Grundlagen, auf denen die Notenpolitik einer gesunden Notenbank zu ruhen hat? Um das hohe Vertrauen, das die Allgemeinheit in die Nationalbank setzt, zu rechtfertigen, hat diese in der Oeffentlichkeit die Gewissheit zu schaffen, dass die von ihr ausgegebenen Banknoten nicht ins Planlose emittiert werden, sondern einem wirklichen Bedürfnis des wirtschaftlichen Verkehrs entspringen und durch eine solide Deckung gesichert sind. Nun ist aber dieser Begriff der Notenausgabe nach „Massgabe des Verkehrsbedürfnisses" im Nationalbankgesetz nirgends präzisiert. Die Interpretation und Anwendung dieser gesetzlichen Vorschrift sind in die Hände der Bankleitung gelegt, wodurch ihr ganz bedeutende Kompetenzen eingeräumt werden; denn davon hängt letzten Endes vieles ab, wie die führenden Organe den Terminus „Verkehrsbedürfnis" auffassen und zur praktischen Anwendung bringen.

Zur Frage der Notenausgabe nach dem Bedürfnis des Verkehrs hat der erste Präsident des Nationalbankdirektoriums, Herr H. Kundert, in seiner nach dem Inkrafttreten des Nationalbankgesetzes von 1905 herausgegebenen Schrift „Was bringt uns die Nationalbank?" Stellung genommen. Nach seinen Ausführungen sollen nur Wechsel zum Diskont angenommen werden, denen eine Handelsoperation zu Grunde liegt. „Die Gesamtheit dieser Art reiner kommerzieller Wechsel eines Landes", so schreibt Herr Direktor Kundert, „repräsentiert das Maximum des Verkehrsbedürfnisses, nach welchem die Notenausgabe normiert werden soll. Die Nationalbank wird, will sie eine gesunde Zirkulation herbeiführen, vom Diskonto alle sogenannten Finanzwechsel ausschliessen müssen, sowie auch Wechsel, die bei Verfall erneuert werden sollen. Die Nationalbank muss diese Prinzipien mit unerschütterlicher, grosser Strenge gegenüber jedermann zur Anwendung bringen. Für sie ist es eine Lebens-

frage, sich ein völlig liquides Handelswechselportefeuille zu erhalten. Nur damit lässt sich eine prompt und zuverlässig wirkende Währungspolitik treiben, und nur bei konsequentem Festhalten an diesen Wechselqualitäten lässt sich eine allen Anforderungen entsprechende, sichere und liquide Deckung für die den zirkulierenden Noten im Range gleichstehenden täglich fälligen Giroguthaben bilden[86])."

Eine ebenfalls sehr klare Darlegung der Bedeutung des Warenwechsels als nichtmetallischer Notendeckungswert enthält das Referat, das Nationalrat Dr. Meyer anlässlich der Revisionsverhandlungen betreffend das Nationalbankgesetz von 1911 vorbrachte. Er äusserte sich wie folgt: „ . . . Wenn das Bedürfnis des Verkehrs so aufgefasst wird, dass es bemessen wird nach der Summe der kommerziellen Wechsel, die zur Diskontierung kommen, dann befindet sich die Notenemission im Einklang mit den Bedürfnissen der Volkswirtschaft. Wo immer die Notenausgabe ungünstige Wirkungen für die Volkswirtschaft gezeitigt hat, geschah es mit aus dem Grunde, dass man diesen einzig richtigen und vernünftigen Grundsatz verfehlt hat. Das war der Fall überall da, wo die Nationalbanken, die zentralen Notenbanken, nicht Warenwechsel diskontierten, sondern Schatzscheine der Regierung. In einem bescheidenen Masse ist dadurch auch bei uns der im Bankgesetz niedergelegte Grundsatz, dass nach dem Bedürfnis des Verkehrs Noten ausgegeben werden sollen, gestört oder, wenn Sie wollen, verfälscht worden. Auch bei uns hat die Notenemission, vielleicht wegen des Bedürfnisses des Staates, einen grösseren Umfang angenommen, als es sonst notwendig gewesen wäre, wobei aber in der Schweiz mildernd in Betracht gezogen werden muss, dass in dem Momente, wo bei uns der Bund mit solchen Schatzscheinen an die Nationalbank zum Zwecke der Diskontierung herangetreten ist, der Bund ja auch Inhaber einer Anzahl Geschäfte war, nämlich der Versorgung des Landes mit Lebensmitteln usw., so dass er eigentlich berechtigt war, durch diese Papiere, die an Stelle von Warenwechseln traten, die Nationalbank in einem gewissen Masse in Anspruch zu nehmen. Es handelt sich eben nur darum, ob dieses

---

[86]) Kundert H. Was bringt uns die Nationalbank? S. 17.

Mass nicht überschritten worden sei. Darüber kann man in guten Treuen verschiedener Meinung sein[87])."

Damit wären die Prinzipien über die Vorzüglichkeit und Eignung des Handelswechselportefeuilles im Sinne der gesetzlichen Vorschriften betreffend die nichtmetallische Notendeckung festgelegt. In den vorstehenden Ausführungen fällt uns auf, dass zum Kriterium „Kommerzwechsel und Finanzwechsel" klar und unmissverständlich zugunsten des Warenwechsels Stellung bezogen wird. Um die Bedeutung und Rolle, die der Schatzanweisung im Verbande der nichtmetallischen Notendeckungswerte dennoch zukommt, in das richtige Licht zu rücken, erscheint es als zweckmässig, Warenwechsel und Schatzwechsel einander gegenüberzustellen und den Kommerzwechsel vorerst einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

Die Anwendung des Grundsatzes der Notenausgabe nach dem Bedürfnis des Verkehrs durch die leitenden Organe der Schweizerischen Nationalbank bringt uns in enge Berührung mit dem Problem der Inflation. In der nationalökonomischen Wissenschaft hat die Inflation ihren Ursprung in einer übermässigen Neugeldschöpfung, welcher auf der Gegenseite keine verhältnismässige Vermehrung der Waren gegenübersteht. Es erscheint auf Grund der vorstehenden Ausführungen ohne weiteres klar, dass ein Kommerzwechsel mit seiner soliden Unterlage einer geschäftlichen Transaktion dem im allgemeinen eine künstliche Geldschöpfung verkörpernden Finanzwechsel mit Rücksicht auf das Problem der Inflation und das Erfordernis einer sicheren und liquiden Deckung des Banknotenumlaufes unbedingt der Vorzug zu geben ist.

Die hervorragenden Eigenschaften, die den Warenwechsel zur nichtmetallischen Notendeckung als geeignet erscheinen lassen, liegen in seiner makellosen Grundlage einer geschäftlichen Operation, von der man annehmen darf, dass sie sich innerhalb der dreimonatigen Laufzeit des Wechsels liquidiert, womit der Bezogene normalerweise in die Lage versetzt wird, bei Verfall seine Verpflichtung einzulösen. Bei der Diskontierung

---

[87]) Stenographisches Bulletin, Nationalrat 1921. S. 28.

eines solchen Warenwechsels steht die Notenbank in der Regel zwei Garanten des Wechsels gegenüber: dem Käufer der Ware und dem Verkäufer derselben. Dieses Papier ist somit die Verkörperung einer zwischen dem Aussteller und dem Berechtigten getätigten Handelstransaktion, die eine Forderung repräsentiert, welche spätestens nach Ablauf von drei Monaten zu Verfall kommt. Dieses Geschäft mag sich in der Praxis ungefähr folgendermassen abwickeln: der Grossist verkauft dem Detaillisten Waren gegen Dreimonatsakzept. Da der Verkäufer der Ware jetzt schon in den Besitz des Geldes gelangen und nicht erst den Verfalltag abwarten möchte, reicht er den ihm ausgehändigten Wechsel beim Noteninstitut zum Diskont ein, das ihm, unter Abzug eines Diskontes, Banknoten aushändigt. Das versetzt den Engroslieferanten in die Lage, für den Gegenwert neue Waren anzuschaffen, die geschäftlichen Operationen in rascher Reihenfolge zu wiederholen und durch den Wiederverkauf der neuerworbenen Waren die Rendite seines Betriebes zu erhöhen. Durch die Ermöglichung der Abwicklung dieser Transaktionen kommt der Nationalbank als Versorgerin des Zahlungsverkehrs mit Geldmitteln die Bedeutung einer Förderin der Produktion zu. In ihrem Unternehmen geniesst sie doppelte Sicherheit: einmal durch die wechselmässige Verpflichtung des Detaillisten, der die Ware vom Grossisten bezogen hat und zum andern durch die Garantie des Engroshändlers, der für das zur Diskontierung eingereichte Akzept Noten erhalten und dafür bereits wieder neue Waren angekauft hat. Die Güter des Akzeptanten und des Verkäufers bieten der diskontierenden Notenbank demnach genügend Gewähr, dass der Wechsel bei Verfall seine Honorierung findet. Das Erfordernis des soliden Warenwechsels, dem eine reelle und tatsächliche Handelstransaktion zu Grunde liegt, ist somit erfüllt.

Nach dieser Darstellung des Handelswechsels mit seinen Vorzügen im Hinblick auf das starke Fundament einer geschäftlichen Operation und seiner entsprechenden Eignung und Heranziehung zur nichtmetallischen Deckung des Notenumlaufs haben wir nun weiter zu untersuchen, ob überhaupt, und wenn ja, in welchem Masse die Reskriptionen diese vorzüglichen Eigenschaften aufzuweisen vermögen, um innerhalb der nichtmetal-

lischen Deckungswerte einen würdigen Platz einzunehmen. Die sich vorerst zur Beantwortung stellende Frage lautet: Unter welchen Voraussetzungen kam die Nationalbank dazu, die Schatzanweisungen in die nichtmetallische Notendeckung einzubeziehen?

Was die rechtliche Grundlage anbetrifft, so ist bereits ausgeführt worden, dass durch die Bankgesetznovelle vom 24. Juni 1911 auf das Erfordernis der Wechselform der Reskriptionen und der früher unerlässlichen zweiten solventen Unterschrift grundsätzlich verzichtet worden ist. Durch die neue Formulierung des Artikels 15 Ziffer 2 des Nationalbankgesetzes von 1905 war es dem Noteninstitut fortan gestattet, belehnbare Schuldverschreibungen auf die Schweiz zu diskontieren, worunter nach dem Willen des Gesetzgebers auch die Schatzanweisungen der Eidgenossenschaft, der Schweizerischen Bundesbahnen, der Kantone und der Gemeinden, fallen. Die Einverleibung dieser Finanzpapiere in das Wechselportefeuille, statt wie bisher, in das Wertschriftenportefeuille, gestattete deren Heranziehung zur nichtmetallischen Deckung des Notenumlaufes. Der Gesetzgeber sanktionierte diese getroffene Neuordnung durch eine entsprechende Abänderung des Artikels 20 des Bankgesetzes von 1905, die von der Gesetzesrevision aus dem Jahre 1921 unverändert übernommen wurde (nunmehr Art. 19, abgeänderte Fassung gemäss Bundesgesetz vom 20. Dezember 1929[88]).

Welches ist nun die Struktur der Schatzanweisung als Deckungswert der nicht durch Metall gesicherten Noten im Hinblick auf den Grundsatz der Notenemission nach Massgabe des Verkehrsbedürfnisses? Zur Beleuchtung der Stellung, die der Schatzanweisung als nichtmetallischer Notendeckungswert zukommt und um die häufig an ihr diesbezüglich geübte Kritik darzulegen, ist es angezeigt, zu prüfen ob und inwieweit sie die in sie gesetzten Erwartungen eines Warenwechsels als Indikator des Umlaufbedürfnisses überhaupt zu erfüllen vermag. Hier treffen wir erneut auf den Angelpunkt des Problems: Warenwechsel und Finanzwechsel.

Allgemein ist zu sagen, dass der Finanzwechsel, der nach den Grundsätzen einer soliden Notenbankpolitik normalerweise

[88]) Denkschrift S. 84 ff.

als Notendeckungsmittel nicht als geeignet erachtet wird, in der Regel der Geldmacherei, der Beschaffung von Betriebsmitteln und der Spekulation durch dessen Einreichung zum Diskont bei einem Bankinstitut dient. Er entbehrt also des vorstehend geschilderten soliden Unterbaues einer gesunden Handelstransaktion zur Anschaffung von Waren. Es fehlt ihm somit das Moment der Solidität und des Verkehrsbedürfnisses im Hinblick auf die Notenemission und deren nichtmetallische Deckung. Den Schatzanweisungen, wie sie von der Nationalbank und dem freien Markt in Diskont genommen werden, müssen, nach unserer Darlegung über den Finanzwechsel, demnach gewisse Eigenschaften anhaften, die sie immerhin von den verpönten, zur Notendeckung nicht berufenen Finanzwechseln deutlich distanzieren. Als Erklärung zur Heranziehung der Reskriptionen zur Verstärkung der nichtmetallischen Notendeckung sei folgendes gesagt:

Mit dem Ausbruch des Weltkrieges 1914—1918 traten die Merkmale des gesteigerten Finanzbedarfes der Korporationen des öffentlichen Rechts, vornehmlich aber der Eidgenossenschaft und der Schweizerischen Bundesbahnen, in Erscheinung und damit eine allmähliche Durchsetzung des Wechselportefeuilles der zentralen Notenanstalt mit den zum Diskont eingereichten Schatzscheinen. Die Verproviantierung des Landes durch den privaten Handel wurde durch die kriegerischen Ereignisse grösster Gefährdung ausgesetzt, ja sogar zum Teil verunmöglicht, weshalb der Bund die schwere Aufgabe der Versorgung des Landes mit Lebensmitteln, Rohstoffen, Kohlen und dergleichen durch Schaffung von eigens zu diesem Zwecke ins Leben gerufenen Monopolen zu gewährleisten hatte. Zur Landesversorgung traten die enormen Mobilisationskosten hinzu. Es leuchtet ein, dass dergestalt eine gewaltige Beanspruchung der volkswirtschaftlichen Kräfte unseres Landes bewirkt wurde. Den Bundesbahnen erwuchsen gewaltige Mehrbelastungen durch die Elektrifikation des Bahnnetzes und den Rückgang der Einnahmen, während die Kantone und Gemeinden ihrerseits durch vermehrte Aufgaben sozialpolitischer Natur in Mitleidenschaft gezogen wurden. Die Körperschaften des öffentlichen Rechts sahen sich gezwungen, mehr und mehr den kurzfristigen

Kredit der Schweizerischen Nationalbank und der übrigen Bankinstitute im Wege der Diskonteinreichung von Schatzanweisungen zu beanspruchen, wobei an eine sofortige Konsolidierung dieser Reskriptionenschulden durch Ausgabe langfristiger Anleihen wegen der zu jener Zeit gegebenen kritischen Umstände auf dem Kapitalmarkte vorderhand nicht zu denken war. Sollen nun diese Schatzanweisungen, die der Bund, die Bundesbahnen, die Kantone und Gemeinden zur Beschaffung dringend benötigter Mittel in schweren Zeiten ausgaben, schlechthin als gewöhnliche, der Notendeckung nicht dienende Finanzwechsel qualifiziert werden? Das kann man nun, wenigstens was die zur Zeit der Landesversorgung ausgegebenen Schatzscheine anbetrifft, in guten Treuen verneinen. Die Eidgenossenschaft insbesondere, als Garantin der Verproviantierung unseres Landes mit lebenswichtigen Gütern, kann in der Abwicklung ihrer Transaktionen mit gutem Recht dem geschäftstätigen Kaufmanne gleichgestellt werden, der seinen Wechseln durch eine Handelsoperation den Charakter des makellosen Warenwechsels verleiht[89]). Die Reskriptionen des Bundes haben jedenfalls zur Zeit der staatlichen Landesversorgung das Erfordernis des Handelswechsels in weitgehendem Masse erfüllt. Es bestand jederzeit die Möglichkeit, die Einkäufe zu sistieren und die vorhandenen Warenvorräte zu realisieren, aus deren Erlös die Schatzscheine alsdann abgedeckt worden wären. Dies mag uns als treffliche Illustration zur Behauptung dienen, dass den so ausgegebenen Schatzanweisungen in hohem Grade Handelswechselcharakter zukam. Aehnliches lässt sich, wenn vielleicht auch in etwas vermindertem Masse, von den Reskriptionen der Bundesbahnen, der Kantone und Städte sagen.

Zu den obenstehenden Ausführungen ist nun allerdings zu bemerken, dass der Charakter des Kommerzwechsels dieser Schatzscheine dadurch beeinträchtigt wurde, dass viele Reskriptionen bei Verfall nicht immer eingelöst, sondern sehr oft einfach erneuert wurden. Dies war zugestandenermassen ein Einbruch in das gesunde Prinzip des sich bei Verfall selbst liquidierenden Warenwechsels, wodurch die Noten an das zen-

[89]) Schwegler W. a. a. O. S. 88.

trale Noteninstitut zurückfliessen und durch die Diskontierung neuer Handelswechsel wieder in Zirkulation gelangen. Diese Schatzanweisungen vermochten somit das wirtschaftswissenschaftliche Postulat des Verkehrsbedürfnisses nicht immer im vollen Umfange zu erfüllen, was die Kritiker dieser Finanzierungsmethode in ihren Behauptungen zu bestärken schien, dass darin eine einseitige Vermehrung des Geldumlaufes zu erblicken sei, die das Gespenst der Inflation heraufbeschwöre.

Eine bedeutsame Veränderung in der Beschaffenheit der Reskriptionen des Bundes ist nach dem Abschluss des Weltkrieges im Jahre 1919 festzustellen. Die durch die Kriegsverhältnisse zur Versorgung des Landes mit Lebensmitteln, Rohstoffen, Futterartikeln, Kohlen u. a. m. ins Leben gerufenen Bundesmonopole hatten nunmehr ihren Zweck erfüllt, und es musste an ihren Abbau herangetreten werden. Mit der durch Bundesratsbeschluss vom 3. November 1922 erfolgten Liquidation des Ernährungamtes, das gewissermassen die Verkörperung der durch den Bund vollzogenen Landesversorgung darstellte, verschwanden ebenfalls die grossen Lagerbestände, die sich die Eidgenossenschaft zu diesem Zwecke zugelegt hatte. Der Bund benötigte jetzt die Mittel, die ihm aus den Reskriptionenkrediten zuflossen, nicht mehr, wie bis anhin, zur Anschaffung von grossen Warenbeständen, sondern deckte damit laufende Verwaltungsdefizite. Es ergab sich nun die Situation, dass den Schatzanweisungen keine Warentransaktionen mehr zu Grunde lagen, wodurch sich eine unzweideutige Wandlung im Charakter der Schatzwechsel der Eidgenossenschaft vollzog: sie dienten nur noch finanztechnischen Zwecken und wurden zum reinen Finanzpapier[90]). Konnte man bis zur geschilderten Veränderung der Struktur der Schatzanweisung in guten Treuen die Auffassung vertreten, dass den vom Bunde zur Finanzierung der Landesversorgung und zu einem grossen Teile der Landesverteidigung ausgegebenen Reskriptionen in hohem Masse die Natur von Kommerzwechseln zukam, denen vorhandene Waren gegenüberstanden, so durfte man anderseits den Kritikern

[90]) Welti R. a. a. O. S. 28.
Merz O. Die Kreditoperationen des Bundes 1914–1922 S. 50.

in jenem Momente keinen Vorwurf mehr machen, als sie die Bereitstellung von umfangreichen Mitteln durch die Nationalbank im Wege der Diskontierung von Schatzwechseln scharf missbilligten, als es darum ging, die staatlichen Ausgaben zu finanzieren, die nicht mehr dem Ankaufe von lebenswichtigen Gütern dienten. Das Erfordernis des soliden Warenwechsels, bei welchem die Ausgabe von Banknoten gegen Hereinnahme bereits bestehender konkreter Werte erfolgt und die Noten nach dem Verbrauch der Waren wieder an die Notenbank zurückfliessen, um sie ihr für neue Warenverkäufe zur Verfügung zu stellen, war nicht mehr erfüllt[91]). Indem die Nationalbank zu diesem Finanzierungssystem Hand bot, hat sie die ihr vom Gesetz gezogenen Schranken durchbrochen und sich in das Gebiet der Handelskreditbanken begeben.

Als die zum Diskont angenommenen eidgenössischen Schatzscheine und Bundesbahnreskriptionen gegen Kriegsende 1918 und namentlich in den darauffolgenden Jahren einen nie geahnten Umfang angenommen hatten, war das Noteninstitut Gegenstand besonders ungünstiger Beurteilung seitens weiter Kreise des gesamten Landes. Die Nationalbank wurde für eine vermeintlich übermässige Notenzirkulation und die in diesem Zusammenhang entstandene Lebensverteuerung verantwortlich gemacht. Es wurden mehr und mehr Befürchtungen laut, dass unsere zentrale Notenanstalt durch die weitergreifende Beeinflussung durch den Staat in dessen Abhängigkeit geraten müsse, womit die Verquickung des Notenbankkredites mit dem Kredite des Staates unabwendbare Tatsache werde. Das durch die gewährten Vorschüsse bedingte beängstigende, andauernde Steigen des Notenumlaufes gab in gewissen Kreisen Anlass, darin die Erscheinungen der Inflation zu erblicken[92]).

Nach den gemachten Ausführungen drängt sich uns die berechtigte Frage auf, was denn überhaupt die Nationalbank bewegen mochte, das der Notendeckung dienende Handelswechselportefeuille mit diskontierten Reskriptionen zu durchsetzen, da sie sich doch zufolge ihrer unabhängigen Posi-

---

[91]) Neue Zürcher Zeitung vom 7. Dezember 1923.
[92]) Schwegler W. a. a. O. S. 137.

tion in rechtlicher Beziehung von derartigen Finanzoperationen hätte fernhalten können. Hierzu hatten nun die leitenden Organe ihre guten Gründe. Die finanzielle Kriegsbereitschaft unseres Landes und die folgenden schweren Krisenjahre lösten eine gewaltige Belastung der gesamten schweizerischen Volkswirtschaft aus. Der Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, speziell aber jener der Eidgenossenschaft und der Bundesbahnen, nahm als Folge des Krieges gigantische Proportionen an. Der private Handel wurde durch die geschaffenen Bundesmonopole verdrängt, wodurch die Nationalbank mit den gleichzeitig veränderten Zahlungssitten ausser Stande gesetzt wurde, einen den besondern Bedürfnissen entsprechenden Notenumlauf ausschliesslich durch reines Kommerzpapier zu decken[93]). Zudem war man sich höheren Ortes sehr wohl bewusst, dass eine Befriedigung der benötigten Mittel durch Erhebung von Steuern und Ausgabe von langfristigen Anleihen in gewissen kritischen Zeiten nicht in Frage kam, wobei hervorzuheben ist, dass der Kapitalmarkt in jener Epoche des Krieges und des wirtschaftlichen Wirrwars schon zu andern Zwecken ausserordentlich beansprucht war. Vom Gedanken beherrscht, dem Wohlergehen der gesamten schweizerischen Volkswirtschaft zu dienen, konnte die Notenbank, zumal es sich um das sehr ernste Problem der Landesverteidigung und der Landesversorgung handelte, sich der Unterstützungsaktion nicht entziehen[94]). So sah sich die zentrale Notenanstalt denn ganz einfach vor die Alternative gestellt, die dringend benötigten Mittel zur Verfügung zu halten. Hierin war sich die Bankleitung bewusst, dass für den Fall, dass sie sich um die Frage der finanziellen Hilfeleistung desinteressierte, der Staat den absolut benötigten Geldbedarf auf andere, der Volkswirtschaft bestimmt grösseren Schaden zufügende Weise beschafft hätte.

Aus den geschilderten Erwägungen heraus konnte es das Noteninstitut auch verantworten, ein vorübergehendes Anschwellen seines Wechselportefeuilles durch die zum Diskont hereingenommenen Schatzanweisungen auf sich zu nehmen

---

[93]) Welti R. a. a. O. S. 27.

[94]) Schwegler W. a. a. O. S. 138.

und die flottanten Kreditbedürfnisse namentlich der Eidgenossenschaft und der Schweizerischen Bundesbahnen zu befriedigen. Damit hat die Nationalbank, von zwei Uebeln das kleinere wählend, unserem Lande und seiner Wirtschaft in besonders schweren Zeiten unschätzbare Dienste erwiesen[95]).

In dem Masse, als wir in der gesamten Volkswirtschaft der Nachkriegszeit eine fortschreitende Regeneration feststellen können, erfolgte auch die allmähliche Säuberung des Wechselportefeuilles der Nationalbank von den Reskriptionen. Es wurde bald einmal die Meinung laut, dass als Folge einer etwas allzu leicht geübten Notenkreditgewährung die Ursache der zunehmenden Entwertung unserer Währung in den Nachkriegsjahren zu erblicken sei. Die Bankleitung sah sich deshalb veranlasst, Bund und Bundesbahnen, sowie auch den Kantonen und Gemeinden, den Abbau der Reskriptionen nahezulegen. Dieses Finanzpapier verschwand denn auch am 5. Mai 1924 vollständig aus dem Portefeuille des Noteninstitutes und somit als Gegenwert der nicht durch Metall gesicherten Noten. Verblieben waren lediglich noch die zinslosen Schatzscheine der Eidgenossenschaft, die im Zusammenhange mit der Ausserkurssetzung des fremden Silbers emittiert und im Jahre 1930 endgültig liquidiert wurden[96]).

Die dargelegte Säuberung des Wechselportefeuilles von den Reskriptionen als typische Schöpfung der Kriegszeit und der Krisenwirtschaft liess dessen hervorragende Eigenschaften als nichtmetallischer Notendeckungswert, Fundierung und Kurzfristigkeit, wiederum voll zur Geltung gelangen.

Die Rückkehr zur endgültigen Normalisierung des Finanzhaushaltes der Eidgenossenschaft und der Bundesbahnen bewirkte, dass die Beanspruchung des Notenbankkredites durch Ausgabe von Schatzanweisungen später nur noch in bescheidenem Rahmen erfolgte und keine wesentliche Infiltration in das Wechselportefeuille der Notenbank zur Folge hatte, dies um so weniger, als neue Reskriptionenkredite, die nicht mehr zur Deckung ausserordentlicher kriegs- oder krisenwirtschaftlicher Aufgaben dienten, sondern lediglich nur noch zur Ausgabe ge-

[95]) Welti R. SS. 27, 89.

[96]) Denkschrift SS. 195, 272.

langten, um vorübergehende Kassenbedürfnisse zu befriedigen und um die Finanzmassnahmen besser an die jeweilige Lage anpassen zu können, sofort an den Markt abgegeben wurden.

Nachdem im Jahre 1924 ebenfalls die kantonalen und kommunalen Reskriptionenbestände liquidiert worden waren, wurden inskünftig die von diesen Körperschaften übernommenen Schatzanweisungen zur bankmässigen Notendeckung nicht mehr zugelassen, trotzdem diese Papiere noch die Unterschrift der einreichenden Bank trugen[97]).

§ 18. Schatzanweisung und Liquidität der Banken im Sinne des „Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen" vom 8. November 1934.

I. Zweck und Entwicklungsgeschichte des Bankengesetzes.

Den schweizerischen Bankinstituten kommt zufolge ihrer Eigenschaft als Verwahrer von fremden Kapitalien, die ihnen zur Verwaltung und Investierung übergeben werden, im modernen Wirtschaftsleben eine hervorragende wirtschaftliche Macht zu. Sie verwalten einen grossen Teil des Volksvermögens und stehen in engem wirtschaftlichen Zusammenhange mit dem Handel, der Industrie und der Landwirtschaft. Durch ihren hohen Grad der Entwicklung sind sie zu einer der wichtigsten Wirtschaftspositionen der Schweiz geworden. Den Einfluss, den die Banken auf den Geldmarkt und die Verteilung des Kredites nach den Bedürfnissen des Landes ausüben und das im Hinblick auf die Annahme fremder Gelder mit dem Bankwesen eng verknüpfte Wohl des gesamten Volkes, liessen es als angemessen und vernünftig erscheinen, dass die Banktätigkeit einer staatlichen Gesetzgebung zum Schutze der Bankengläubiger und der Banken selbst vor Katastrophen in schweren Zeiten unterstellt wurde. Die durch die allgemeine Wirtschaftskrise und zum Teil durch Missbräuche in der Geschäftsführung verursachten Zusammenbrüche einiger Schweizerbanken der letzten Jahre liessen, nicht zuletzt mit Rücksicht auf den bedeutsamen Machtfaktor, den unsere Bankorganisation in der schweizerischen Wirtschaft

[97]) Denkschrift S. 197.

verkörpert, bald einmal den Ruf lauter werden, die Sicherheit und Solidität der Bankinstitute im Interesse des wirtschaftenden Volkes durch eine eidgenössische Gesetzgebung zu festigen. Wenn auch eine gesetzliche Organisation der Kontrolle und der Ueberwachung nicht absolut dafür Gewähr bieten kann, den Finanzinstituten gegen die Gefahren der Krisenstürme Immunität zu verleihen, indem der staatlichen Legiferierung auf wirtschaftlichem Boden einmal Grenzen gezogen sind, wie uns die Ereignisse des Auslandes lehren, wo die Bankaufsicht zum Teil seit vielen Jahren besteht, so sollen doch die Schutzbestimmungen betreffend die Tätigkeit der Banken grundsätzlich den Zweck verfolgen, durch Vorschriften über die Verantwortlichkeit der leitenden Organe, die Liquidität, die Aufstellung und Veröffentlichung von Rechnungen und Bilanzen das Verantwortungsbewusstsein zu schärfen und die Gläubiger vor den ruinösen Auswirkungen von Bankzusammenbrüchen bestmöglichst zu schützen. Neben diesem Hauptzweck verfolgt nun aber die Bundesgesetzgebung über die Banken und Sparkassen einen weiteren Zweck von grösster Bedeutung, nämlich den des Schutzes volkswirtschaftlicher Interessen wie Zinsfussgestaltung auf dem Geld- und Kapitalmarkt, Regelung des Geldumlaufes, Kontrolle und Schutz der Währung unseres Landes u. a. m.[98]).

Dieses Ziel sucht das Bankengesetz einmal dadurch zu erreichen, dass es den Finanzinstituten die Pflicht auferlegt, zwischen ihren eigenen Mitteln, d. h. dem Kapital und den gesamten Verbindlichkeiten, ein gesundes Verhältnis einzuhalten. Durch diese solide finanzielle Unterlage soll den gläubigerischen Wirtschaftskreisen die Gewissheit eingeräumt werden, dass sie bei der ersten besten Erschütterung nicht zu Verlust kommen. Die Geschehnisse sind uns Zeuge, dass durch irgend ein Gerücht, welches seine Entstehung sehr oft den verschiedensten Ursachen verdankt, im Volke eine Panikstimmung auslöst, die einen ungeahnten Ansturm auf ein Bankinstitut bewirkt. Durch

---

[98]) Vergl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf eines „Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen" vom 2. Februar 1934.

die im Bankengesetz enthaltenen Bestimmungen über den Liquiditätsgrad der Banken wird dem in ausserordentlicher Zeit bedrohten Finanzinstitut der nötige Rückhalt gegeben und ihm die peinliche Situation normalerweise erspart, mangels verfügbarer Mittel den Zahlungsbegehren der Gläubiger nicht mehr entsprechen zu können und die Schalter schliessen zu müssen. Der Liquiditätsgrad der schweizerischen Banken als eminenter Faktor zur Sicherung der wirtschaftlichen Interessen der Gläubiger vor Verlustrisiken ist demnach als einer der Grundpfeiler der eidgenössischen Bankengesetzgebung zu werten.

Eine weitere hervorstechende Schutzmassnahme zugunsten der Gläubiger und der Banken selbst ist in den verschärften Vorschriften über die Verantwortlichkeit der leitenden Organe zu erblicken. Die bezüglichen Bestimmungen finden nicht nur auf die führenden Stellen als solche, wie Direktoren und Verwaltungsrat, Anwendung, sondern erfassen in gleichem Masse die einzelnen verantwortlichen Personen. Dadurch wird die Verantwortlichkeit sowohl zur gesamthaften, als zur persönlichen und erstreckt sich auf die Leiter aller dem Bankengesetz unterstellten Finanzinstitute, welches auch ihre rechtliche Struktur sein mag. Ausserdem sieht das Gesetz vor, dass in Abänderung der früheren Praxis, wo die Verantwortlichkeitsklage ausschliesslich der Gesellschaft zustand, diese individuell auch von jedem Gesellschafter und jedem Gläubiger angestrengt werden kann.

Diese bundesrechtlichen Massnahmen betreffend eine zuverlässige Geschäftsführung und eine solide Organisation sind notwendigerweise geeignet, Missbräuchen in der Leitung der Banken vorzubeugen, den Gläubigern und Gesellschaftern ein untrügliches Bild über die genaue Lage zu vermitteln und somit im Volke das Gefühl des tatsächlichen Schutzes seiner Interessen zu erwecken.

Damit den gesetzlichen Sicherungsvorschriften nachgelebt wird, üben private, unabhängige Revisionsinstitutionen die Kontrolle über die Banken und Sparkassen aus. Der Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Bankenkommission ist anderseits die Bedeutung einer obersten Kontrollinstanz beizumessen.

Die Bundesgesetzgebung auf dem Gebiete des Bankwesens blickt auf eine verhältnismässig junge Entstehungsgeschichte zurück. War die erste bankgesetzliche Regelung wohl schon im Jahre 1833 vom Kanton Bern erlassen worden, so datieren doch die frühesten Gesetzesbestimmungen auf eidgenössischem Gebiete erst aus dem Jahre 1881, als das „Bundesgesetz über die Ausgabe und Einlösung von Banknoten" erlassen wurde. Die nächsten und gleichzeitig bedeutungsvollen bundesrechtlichen Vorschriften über das Bankwesen waren als Folge eines allgemeinen Bedürfnisses nach der Schaffung einer zentralen Notenanstalt das „Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank" vom 6. Oktober 1905. Es kann als die erfreuliche Verwirklichung eines vom schweizerischen Juristenvereins im Jahre 1906 gestellten Postulates zu einer eidgenössischen Regelung des Sparkassenwesens gewertet werden, als der Artikel 57 in die Schlussbestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches aufgenommen wurde, der den Kantonen die Befugnis zulegte, ein gesetzliches Pfandrecht für die in volkswirtschaftlicher Hinsicht sehr bedeutenden Spareinlagen einzuräumen. Diese im Zivilgesetzbuch enthaltene gesetzliche Ordnung sollte nach der Meinung des Gesetzgebers später durch ein spezielles eidgenössisches Sparkassengesetz ersetzt werden, wozu es allerdings dann nie gekommen ist.

Den Anlass zur Prüfung der Frage einer Bundesgesetzgebung über die Bankorganisation gaben die sich in rascher Folge einstellenden Zusammenbrüche der Tessinerbanken zu Beginn des Jahres 1914 und der damit entstandenen Vertrauenskrise im Kanton Tessin. Diese schwerwiegenden Ereignisse bewogen den Bundesrat am 23. Januar 1914 zur Lösung des Problems des Gläubigerschutzes auf dem Gebiete des Bankwesens Stellung zu nehmen und die Frage eidgenössischer Vorschriften über die Bankinstitute zu prüfen. Zu diesem Zwecke wurde Herr Professor Julius Landmann aus Basel mit der Ausarbeitung einer Vorlage zum eidgenössischen Bankgesetz beauftragt. Die Kriegsereignisse verunmöglichten indessen die Behandlung des 1916 vorgelegten Entwurfes. In ein akutes Stadium gelangte diese Bundesgesetzgebungsangelegenheit erst wieder, als verschiedene Bankzusammenbrüche, speziell aber der Zusammenbruch der

Schweizerischen Diskontbank, das Eingreifen des Bundes erforderlich machten. Am 2. Februar 1934 war der Bundesrat in der Lage, dem Parlament das vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement ausgearbeitete Gesetzesprojekt zur Beratung zu unterbreiten, welches dann bereits am 8. November 1934 von den eidgenössischen Räten verabschiedet und am 1. März 1934 vom Bundesrat in Kraft gesetzt wurde.

In den Geltungsbereich des Bankengesetzes fallen alle Banken, Privatbanken, Sparkassen und jene Finanzinstitute, welche die Annahme fremder Kapitalien öffentlich betreiben. Ausgenommen von den Bestimmungen der Bankgesetzgebung sind die Schweizerische Nationalbank, die Darlehenskasse der Schweizerischen Eidgenossenschaft, die Bank für internationalen Zahlungsausgleich, die Kreditkassen mit Wartezeit, die Pfandbriefzentralen und einige andere mehr[99]).

II. Die Liquidität im Bankengesetz.

Nach dieser kurzen und allgemein gefassten Skizzierung von Zweck, Entstehung und Geltungsbereich des Bankengesetzes ist im Rahmen unserer Untersuchung über die Schatzanweisung vor allem von grossem Interesse die Beurteilung des Problems der Liquidität der Schweizerbanken auf Grund der diesbezüglichen Gesetzesvorschriften und die Bedeutung, die den Reskriptionen im Verhältnis der leicht greifbaren Aktiven zu den gesamten Verbindlichkeiten zukommt.

Der leitende Gedanke, die Gläubiger zu schützen, hat den Gesetzgeber veranlasst, neben den Vorschriften über die innere Organisation, die Revision und Verantwortlichkeit, sein Augenmerk auf die finanzielle Solidität der Bankinstitute zu richten; denn es wäre gewiss zwecklos, durch Gesetzesnormen im Volke die Gewissheit über eine zuverlässige Geschäftsführung und Kontrolle zu erwecken, wenn die bundesrechtlichen Vorschriften auf der andern Seite keine Bestimmungen über Anlage, Fundierung und Flüssigbarmachung fremder und eigener Gelder vorsähen. Ist doch das bestorganisierte

[99]) Vergl. „Bankengesetz" von Reimann im Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft S. 163 ff.

Unternehmen gegen die Auswirkungen der Wirtschaftskrisen nicht gefeit, wenn es nicht über eine feste finanzielle Grundlage verfügt, die berufen ist, das Finanzgebäude bei der ersten besten Erschütterung vor dem Einstürzen zu bewahren. Deshalb legt der Gesetzgeber grossen Wert darauf, dass sich die Banken einerseits über genügend liquide Mittel ausweisen und anderseits die Verpflichtung zur Einhaltung einer angemessenen Liquidität übernehmen. Die grosse Bedeutung, die den Gesetzesbestimmungen über die eigenen Mittel und den Liquiditätsgrad beizumessen ist, mag aus der Tatsache hervorgehen, dass sich diese Vorschriften auch auf die Kantonalbanken mit ihrem soliden Rückhalt der Staatsgarantie erstrecken.

Die Beurteilung der Frage der Liquiditätsbemessung ist eng mit dem Wesen der Banken verknüpft. Die gesetzlichen Erlasse betreffend die Liquidität verfolgen den Zweck, das Problem der Sicherung der fremden Gelder bestmöglichst zu lösen. Es geht hier um die Erfüllung eines Postulates, das sich dem Gesetzgeber aus betriebstechnischen, privat- und volkswirtschaftlichen Erwägungen heraus aufdrängte. Die Banken sollen über ausreichende Barmittel verfügen und jederzeit in der Lage sein, einen gewissen Teil ihrer Anlagen in die liquide Geldform überzuführen, damit sie den Anforderungen der Zahlungsbereitschaft entsprechen können und nicht der kleinsten Vertrauenserschütterung, die für ein illiquides Bankunternehmen unter Umständen die Gefahr einer bedrohlichen Krise, wenn nicht gar des Zusammenbruches, in sich birgt, zum Opfer zu fallen. Eine geschickte, kluge und rechtschaffene Bankleitung wird demnach der Anlagepolitik der ihr anvertrauten Mittel Dritter immer besondere Aufmerksamkeit schenken müssen. Sie hat sich bewusst zu sein, dass kurzfristig anvertraute Gelder nur in jederzeit realisierbaren Anlagen investiert werden sollen, wenn sie dem Erfordernis der Zahlungsbereitschaft gerecht werden und sich nicht der Gefahr der Immobilisierung aussetzen will. Dabei ist darauf Bedacht zu nehmen, dass eine übertriebene Zahlungsbereitschaft die Rendite des Unternehmens zu schmälern geeignet ist, weshalb die Finanzinstitute im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen für einen ihren besondern Bedürfnissen angemessenen Flüssigkeitsgrad zu sorgen haben. Zwischen einer

vorsichtigen Anlagepolitik und der Vermeidung zu stark gesteigerter Liquidität wird demnach der Weg in der goldenen Mitte liegen, wobei sich von derselben sagen lässt, dass dem Grundsatze der bankmässigen Deckung in dieser Richtung Genüge getan ist[100].

Das Problem der Bemessung des Liquiditätsgrades hat in der schweizerischen Bankwelt stets den Gegenstand sorgfältiger Untersuchungen gebildet. Die zahlreichen, vor Inkrafttreten des Bankengesetzes aufgestellten Liquiditätsschlüssel basierten auf der Gegenüberstellung der flüssigen Mittel zur Gesamtheit der Verpflichtungen, wobei diese Bemessungsart insofern in ihrer praktischen Auswirkung beeinträchtigt war, als sie den verschiedenartigsten, strukturellen Beschaffenheiten der Finanzinstitute nicht Rechnung schenkten. Bewusst hat denn auch der Gesetzgeber von dieser früher geübten Praxis abweichend legiferiert und die liquiden Mittel lediglich in Relation zu den kurzfristigen Verbindlichkeiten gestellt.

Das „Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen" regelt die Frage der Liquiditätsberechnung in grundsätzlicher Form, während es die Ausführung gänzlich der Vollziehungsverordnung überlässt. Nach Art. 4 leg. cit. haben die Banken dafür besorgt zu sein, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen ihren greifbaren Mitteln und leicht verwertbaren Aktiven einerseits und ihren kurzfristigen Verbindlichkeiten anderseits besteht. Die greifbaren Mittel sind als Kassenliquidität zu beurteilen, während die leicht verwertbaren Aktiven die allgemeine Liquidität verkörpern. Artikel 13 der „Vollziehungsverordnung" bezeichnet als greifbare Mittel im Sinne von Art. 4 des Bankengesetzes die Kasse, das Giroguthaben bei der Nationalbank und die Postcheckguthaben. Nach Art. 14 der genannten Verordnung haben als leicht verwertbare Aktiven in der Hauptsache zu gelten:

„a) die bei der Nationalbank diskontfähigen Wechsel, Schatzscheine und Obligationen;

---

[100]) Rossy P. und Reimann R. Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 S. 7 ff.

b) die bei der Nationalbank verpfändbaren Obligationen, Schatzscheine und Wechsel;

c) die Sichtguthaben auf Banken und die innert Monatsfrist fälligen Guthaben auf Banken;

d) die innert drei Monaten fälligen Schatzscheine, erstklassigen Bankakzepte und ähnlichen Papiere ausländischer Aussteller oder Akzeptanten; etc."

Die kurzfristigen Verbindlichkeiten im Sinne von Art. 4 des Gesetzes sind in Art. 15 der „Vollziehungsverordnung" abschliessend aufgezählt und umfassen namentlich Bankenkreditoren, Checkrechnungen auf Sicht, ausstehende Checks, kurzfällige Dispositionen, gekündigte, innert Monatsfrist rückzahlbare Einlagen auf Depositen- und Einlageheften, die innert Monatsfrist fälligen Tratten und Akzepte u. a. m.

Für die Bemessung des Liquiditätsgrades sind in den Artikeln 16 und 17 der „Vollziehungsverordnung" Verhältniszahlen aufgestellt, die der sehr unterschiedlichen Struktur der schweizerischen Bankinstitute auf der Basis einer gleitenden Skala angepasst sind. Diese Liquiditätskoeffizienten gehen vom Verhältnis der kurzfristigen Verbindlichkeiten zu den Gesamtverpflichtungen aus und weisen in dem Masse zunehmende Ansätze auf, als die kurzfristigen gegenüber den gesamten Engagements grösser sind. Während die Verhältniszahlen der greifbaren Mittel sich zwischen 2,5 Prozent und 5 Prozent der kurzfristigen Verpflichtungen im Verhältnis zu den gesamten bewegen, hat die allgemeine Liquidität gemäss Art. 17 der „Vollziehungsverordnung" das Zehnfache der Kassenliquidität zu betragen. Die Eidgenössische Bankenkommission ist befugt, von der Ordnung dieser Prozentsätze in besondern Fällen Abweichungen zu gestatten (Art. 18 VVO).

Wenn wir abschliessend zu den vorstehenden Ausführungen über das Liquiditätsproblem der Schweizerbanken in Betracht ziehen, dass der Gesetzgeber die Reskriptionen der Körperschaften des öffentlichen Rechts als zu den leicht verwertbaren Aktiven zählende liquide Mittel geeignet bezeichnet, so wird uns in diesem Zusammenhang und mit Rücksicht auf die ausserordentliche Wichtigkeit, welche die bundesrecht-

lichen Vorschriften über die Liquidität im engern und den Schutz der Gläubiger im weitern Sinne verkörpern, die grosse Bedeutung der Schatzanweisung in volkswirtschaftlicher, finanz- und bankpolitischer Hinsicht neuerdings bewusst.

§ 19. Tilgung.

Als Abschluss zur Behandlung der Frage betreffend die praktische Auswirkung der Schatzanweisung bleibt uns noch die Darstellung der Ablösung der Reskriptionen.

Allgemein lässt sich von der Schuldentilgung sagen, dass wir darunter die gänzliche oder teilweise Aufhebung der bestehenden Verpflichtungen durch Rückzahlung des Schuldkapitals verstehen.

Im Hinblick auf die finanztechnische und strukturelle Artverschiedenheit zwischen den kurzfristigen Reskriptionenschulden und den fundierten Anleihen weist auch die Abtragung derselben unterschiedliche Merkmale auf. Zum Zwecke, die charakteristischen Eigenheiten des Tilgungsprozesses der beiden Schuldtypen ins richtige Licht zu rücken, dürfte sich demnach eine vergleichende Darstellung empfehlen.

In der Geschichte der schweizerischen Schuldentilgung ist hervorzuheben, dass die von der Eidgenossenschaft, den Bundesbahnen, den Kantonen und Gemeinden aufgenommenen langfristigen Anleihen regelmässig auf der Basis der Rückzahlung emittiert werden, sogenannte Tilgungsanleihen. Die Abtragung kann nach einem festen Modus erfolgen, indem durch alljährliche Quoten nach einem zum voraus festgelegten Amortisationsplan das Anleihen allmählich abgelöst wird. Es ist dies die Tilgung nach festem Plan oder das Annuitätensystem[101]). Dabei behält sich die schuldnerische Körperschaft jeweilen das Recht vor, das Anleihen nach Ablauf einer gewissen Zeit ganz oder teilweise vorzeitig zu kündigen. Diese Massnahme erfolgt aus der Erwägung heraus, eine für die Anleihensschuldnerin günstige Wendung auf dem Geldmarkte jederzeit zum eigenen Vorteil ausnützen zu können.

---

[101]) Seitz K. a. a. O. S. 211 ff.

Während in einigen wenigen Kantonen verfassungsrechtliche Bestimmungen über die Amortisation fester Anleihen bestehen, kennen wir heute für Bund und Kantone kein allgemeines Schuldentilgungsrecht mehr. Die Rückzahlungsbedingungen werden normalerweise von Fall zu Fall von der mit der langfristigen Schuldaufnahme betrauten Verwaltungsbehörde aufgestellt. Lediglich die Rückzahlung der Bundesbahnanleihen sind vom Bunde gesetzlich geordnet. Nach Massgabe des Artikels 7 des „Eisenbahnrückkaufsgesetzes" vom 15. Oktober 1897 hat die Abtragung der Bundesbahnanleihen nach einem festen Amortisationsplan längstens binnen sechzig Jahren von der Aufnahme neuer Anleihen an gerechnet zu erfolgen. Die durch die Kriegsereignisse bewirkten finanziellen Schwierigkeiten der Schweizerischen Bundesbahnen brachten es jedoch mit sich, dass an diesem Grundsatze nicht mehr festgehalten werden konnte. Ein bezüglicher Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1920 trug der besondern Lage durch Heraufsetzung der Tilgungsfrist von sechzig auf hundert Jahren entsprechend Rechnung[102]).

Etwas strenger wird das Schuldentilgungsrecht in den Gemeinden ausgeübt, wo die kantonalen Gemeindegesetze die Amortisation der kontrahierten Schulden langfristiger Natur in positiver oder indirekter Form vorschreiben.

Die finanztechnische Durchführung der Schuldenrückzahlung nach festem Plan geschieht entweder durch freihändigen Rückkauf der Schuldtitel zum Tageskurse oder durch Auslosungen der Zertifikate zum Nominalwert.

Dem Annuitätensystem gegenüber steht die Rückzahlung auf festen Termin oder das Terminsystem[103]). Das Anleihen wird in seiner ganzen Höhe an einem zum voraus festgesetzten Fälligkeitstermin abgelöst. Bei diesem Abzahlungsmodus fehlen somit die jährlichen Rückzahlungsquoten nach einem festen Plan.

Technisch kann sich die langfristige Schuldentilgung auf zwei Arten vollziehen: einmal durch Anlage eines besonderen Tilgungsstammes oder Tilgungsfonds. Diese Amorti-

---

[102]) Krapf K. a. a. O. S. 13.
[103]) Seitz K. a. a. O. S. 225.

sationsart findet gewöhnlich Anwendung beim Terminprinzip, kommt aber auch in Verbindung mit dem Annuitätensystem vor. Es handelt sich um eine jährliche Dotation, die je nach der Tilgungsform zur allmählichen oder einmaligen Rückzahlung der kontrahierten Schuld bestimmt ist.

Die andere Art, die eingegangenen Schuldverpflichtungen abzulösen, ist das System der rechnungsmässigen Tilgung. Auf Grund entsprechender Gesetzesvorschriften oder alljährlich zu treffender Beschlüsse über das Budget wird die Pflicht begründet, eine bestimmte Amortisationssumme im Voranschlag eines jeden Finanzjahres einzusetzen. Die budgetmässige Abdeckung erfolgt demnach weder durch Aeufnung eines Tilgungsfonds, noch auf Grund eines zum voraus aufgestellten festen Tilgungsplanes.

Was die materiellen Grundlagen zur Amortisation langfristiger Anleihen anbetrifft, so ist zu sagen, dass sie in der Regel von den Steuereingängen und den Ueberschüssen der öffentlichen Betriebe verkörpert werden. Es besteht in der schweizerischen Anleihepolitik der Körperschaften des öffentlichen Rechts der Fundamentalsatz, die festen Anleihen nach Möglichkeit durch die laufenden Eingänge und die Steuerlast bestmöglichst zu erleichtern. Von diesem Prinzip werden die öffentlich-rechtlichen Korporationen jedoch in Kriegs- und Krisenzeiten, durch die ausserordentlichen Verhältnisse gezwungen, abweichen und den Steuerzahlern vermehrte Lasten auferlegen müssen, wie uns der gegenwärtige Weltkonflikt deutlich beweist.

In Verbindung mit der Beurteilung der Frage der langfristigen Schuldentilgung haben wir kurz noch der Konversion Erwähnung zu tun. Sie stellt die Umwandlung eines alten in ein neues Schuldverhältnis dar, wodurch in der Regel die Abänderung des Zinsfusses und anderer Bedingungen der bisherigen Anleihe vollzogen wird. Die Anleihensschuldnerin bietet den Gläubigern der zur Rückzahlung gekündigten Schuld die Möglichkeit, von der Konversionsofferte Gebrauch zu machen und die alten durch neue Titel des Konversionsanleihens zu ersetzen. Machen sie von diesem Angebote nicht Gebrauch, so wird ihnen ihr Anteil an der gekündigten Schuld zum Nominalwert zurückbezahlt. Die Konver-

sion erfolgt seitens der Schuldnerin normalerweise zum Zwecke, bessere Zinskonditionen zu erlangen oder mehrere bestehende Anleihen in einer einzigen Schuld zu vereinigen (Unifikation).

Ganz anders und von der Tilgungsform der langfristigen Anleihen vollständig abweichend, gestaltet sich nun die Rückzahlung der Reskriptionenschulden. Die Aufnahme von Leihkapital durch Ausgabe von Schatzanweisungen erfolgt, wie wir mehrfach feststellen konnten, in der Hauptsache zur Deckung eines dringenden Geldbedarfes. Die Durchführung einer solchen Transaktion vollzieht sich bekanntermeise nicht in der breiten Oeffentlichkeit, die davon überhaupt nichts zu sehen bekommt, es sei denn, sie werde in der Presse oder in den Nationalbankausweisen darüber unterrichtet. Die Reskriptionenkredite sind eine Angelegenheit interner Natur der Finanzverwaltungen, welche sich zur Beschaffung der benötigten Mittel an die zentrale Notenanstalt oder an eine Handels- oder Kantonalbank wenden. Es werden in diesem Anleihensprozesse keine Zertifikate in der Form von Obligationentiteln oder ähnlichen Papieren ausgegeben, sondern es handelt sich ausschliesslich um Abschnitte, die entweder in die Form der wechselähnlichen Schatzanweisung oder des Eigenwechsels, sowie in diejenige eines Inhaberpapiers gemäss Art. 978 ff. OR, gekleidet sind. Wir haben es also nicht nur mit einem in finanzpolitischer Hinsicht von den festen Anleihen grundverschiedenen Gebilde zu tun, sondern die Artverschiedenheit der Reskriptionen im Vergleich zur langfristigen Schuldform weist auch von ihrer technischen Seite her ganz besondere und abweichende Merkmale auf.

Auf Grund der skizzierten Faktoren sehen wir uns denn auch in Bezug auf die Ablösung der Reskriptionenschulden einer vollständig unterschiedlichen Situation gegenüber. Nach Massgabe des Artikels 14 Ziffer 2 des geltenden Nationalbankgesetzes haben die diskontfähigen Schatzanweisungen eine Laufzeit von drei Monaten nicht zu übersteigen. Es gilt somit, die eingegangenen Schuldverpflichtungen auf Verfall einzulösen, d. h. den Nominalbetrag der zum Diskont eingereichten Reskriptionen zu erlegen. Sofern den Körperschaften des öffentlichen Rechts die nötigen Mittel entweder aus Steuereingängen oder aus Ueberschüssen von produktiven Unternehmen zur Verfügung

stehen, vollzieht sich die technische Ablösung des fälligen Schuldpostens durch dessen vollständige Liquidierung.

Nun sind aber die schuldnerischen Körperschaften nicht immer, oder besser gesagt in den selteneren Fällen, in der Lage, die eingegangenen Verpflichtungen auf Verfall abzulösen. Die Tilgung der Schuld hat nach zwingender Gesetzesvorschrift dennoch zu erfolgen, indem die Schatzanweisungen auf eine maximale Lauffrist von drei Monaten gestellt sind. Wir haben es nun aber in diesem Falle nicht mehr mit der Abdeckung durch hierzu verfügbare Mittel zu tun, sondern die Rückzahlung vollzieht sich in der Weise, dass die alte Schuld mit ihrem ursprünglichen Betrage untergeht und durch Ausgabe neuer Finanzpapiere in gleicher Höhe eine neue Verpflichtung für eine weitere Zeitdauer von drei Monaten begründet wird. Dieser Prozess kann sich wiederholen, so dass die grundsätzlich kurzfristigen Reskriptionenkredite sich dergestalt zu festen Schulden entwickeln können.

Es entspricht dem Prinzip einer gesunden Finanzgebarung, dass die schuldnerischen Korporationen des öffentlichen Rechtes darauf Bedacht nehmen, wenn immer möglich nach einer sukzessiven Abtragung der Verpflichtungen zu trachten. Bei diesem Rückzahlungsmodus wird die kontrahierte Reskriptionenschuld auf Verfall in ihrem vollen Umfange gelöscht und durch Ausgabe der um den geleisteten Amortisationsbetrag reduzierten Schatzanweisungen für eine weitere Laufzeit von drei Monaten neu begründet.

Im Zusammenhange mit der Tilgung der Reskriptionenschulden ist es interessant hervorzuheben, dass sich die Abdeckung der Verpflichtung nach Ablauf der gesetzlichen Frist von drei Monaten und der jeweiligen Neubegründung des Schuldverhältnisses durch Emission neuer Rechtstitel nicht als eine Prolongation im üblichen Sinne ansprechen lässt. Wir haben es vielmehr mit dem vollständigen Untergang einer Forderung zu tun, die kraft vertraglicher Uebereinkunft zwischen der diskontierenden Bank und der kreditbedürftigen öffentlichrechtlichen Körperschaft für eine weitere Dauer von drei Monaten frisch entsteht, womit den gesetzlichen Vorschriften über die Zulässigkeit zur Diskontierung Genüge getan wird.

Es kann die Tilgung der Schatzanweisung auch noch auf andere Weise durchgeführt werden, nämlich dergestalt, dass die Eidgenossenschaft, die Bundesbahnen, die Kantone und Gemeinden die Umwandlung von schwebenden Schulden in ein festes Anleihen bewerkstelligen. Dieses Verfahren nennen wir die Konsolidation. Wir haben im geschichtlichen Teil über die Reskriptionen bereits Gelegenheit gehabt, darauf hinzuweisen, dass es dem Bunde und den Bundesbahnen im Jahre 1924 beispielsweise gelang, durch Aufnahme der 5 prozentigen Inlandanleihe von 150 Millionen Franken und der $5^1/_2$ prozentigen 30 Millionendollaranleihe in Amerika die gänzliche Abdeckung der Reskriptionenschulden durch Konsolidation zu ermöglichen.

Zusammenfassend lässt sich demnach von der Schatzanweisung sagen, dass sie entsprechend ihrer vollkommenen Artverschiedenheit in ihrer Struktur und Zweckbestimmung gegenüber der langfristigen Anleihensform auch in der Durchführung ihrer Ablösung ganz getrennte Wege geht.

V. KAPITEL.

Die stempelrechtliche Behandlung der Schatzanweisung.

§ 20. Kurze allgemeine Betrachtung des Eidgenössischen Stempelsteuergesetzes.

A. Entstehungsgeschichte der Stempelabgabe.

Die Entwicklungsgeschichte der Stempelabgabe bildete lange Zeit Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten in der Literatur. Es standen sich in der Hauptsache zwei Auffassungen gegenüber, eine holländische und eine französische, von denen jede mit Hartnäckigkeit die Behauptung aufstellte, den Ursprung der Stempelsteuer in ihrem respektiven Lande nachweisen zu können.

Nach der in der französischen Literatur mit aller Entschiedenheit vertretenen Meinung war die Entstehung der Stempelabgabe auf die Gesetzgebung des römischen Kaisers Justinian zurückzuführen, der durch die Novelle 44 diese Steuer unter dem Terminus „protocollum" im Jahre 537 n. Chr. eingeführt haben sollte. Nach der Ansicht der französischen Geschichtsforscher hätte diese Steuer durch die Erhaltung des römischen Rechts in der Provence ihre weitere Entwicklung von diesem Landesteile auf die übrigen Provinzen Frankreichs genommen, um dann nach der vom Geschichtsforscher De Basville als erstem vertretenen Ansicht allmählich Eingang in sämtlichen Rechtsgebieten Europas zu finden. Die Unhaltbarkeit dieser Version wurde endgültig durch Koczynski begründet, dem es gelang, an Hand zuverlässigen Forschungsmaterials den Nachweis zu erbringen, dass zwischen dem „protocollum" Justinians und der modernen Stempelabgabe insofern keine Relation bestehen kann, als es sich bei dem besagten „protocollum" rechtlich gar nicht um eine Stempelsteuer handelte, sondern vielmehr um eine Massnahme, die, ähnlich unseren heutigen Wasserzeichen, ohne

fiskalischen Nebenzweck das Ziel verfolgte, den Schutz der Urkunden vor Fälschungen zu gewährleisten. Mit dem Untergange der Papyrusindustrie ging dem „protocollum" auch seine Zweckbestimmung verloren, woraus sich folgerichtig ergeben muss, dass es sich auch nicht in der Provence weiter zu erhalten vermochte und somit ebensowenig als der Vorläufer der modernen Stempelsteuer angesprochen werden kann [104]).

Die andere, weitaus zuverlässigere und durch urkundlichen Tatbestand belegte Geschichtsforschung bezeichnet als Ursprungsland der Stempelsteuer die niederländischen Generalstaaten. Danach hatte der holländische Finanzbeamte Johannes van den Brouck im Jahre 1623 ein Projekt zur Erhebung einer Steuer vorgelegt, die den grossen Vorzug aufwies, vom steuerzahlenden Volke nicht als drückende Last empfunden zu werden und die gleichzeitig hohe Erträgnisse an den Fiskus versprach. Dieser Vorschlag sah den Bezug einer Abgabe in Form eines Stempels (zegel) auf allen Verträgen, Urkunden und ähnlichen Dokumenten vor. Das Projekt fand seine praktische Anwendung vorerst in der Provinz Holland, die durch Placeat vom 13. August 1624 die Stempelsteuer als staatliche Abgabe einführte [105]). Die grossen Vorzüge dieser neuen Steuer fanden bald allgemeine Anerkennung und Nachahmung in den übrigen Provinzen der niederländischen Generalstaaten, um in der Folge ihren Einzug in den hauptsächlichsten Staaten Europas zu halten.

In der alten Eidgenossenschaft war die Erhebung von Stempelabgaben als Verkehrssteuer bis zum Jahre 1798 unbekannt. Die Abgabe wurde erstmals unter der Helvetik bezogen, die sich bei der Schaffung dieser Steuer eng an die französische Gesetzgebung anlehnte. Abgabepflichtig waren sämtliche Akten, die vor Gericht oder den zivilen und militärischen Instanzen Geltung haben sollten. Die Steuer wurde entweder in der Form des Dimensionsstempels oder der Fixabgabe erhoben. Andere Urkunden, wie Schuldverschreibungen und Wechsel, wurden dagegen mit dem Proportionsstempel belastet,

[104]) Im Hof A. Das Bundesgesetz über die Stempelabgaben vom 4. Okt. 1917, S. 124.

[105]) Landmann J. Das Bundesgesetz über die Stempelabgaben vom 4. Oktober 1917, S. 93 ff.

der einen bestimmten Prozentsatz der Schuldsumme ausmachte. Der helvetischen Stempelgesetzgebung war kein grosser Erfolg beschieden, was auf den Widerstand zurückzuführen ist, den breiteste Kreise der Bevölkerung den sich in rascher Folge ablösenden provisorischen Regierungen der Helvetik entgegenbrachten, die mangels genügender Autorität das Vertrauen des Landes nicht geniessen konnten.

Durch die Tagsatzung vom 9. August 1803 wurde die Gesetzgebungshoheit über das Stempelwesen grundsätzlich den Kantonen anheimgestellt, welche Ordnung sowohl vom Bundesvertrag von 1815, als auch von den Bundesverfassungen von 1848 und 1874 beibehalten wurde. Die Stempelsteuer wurde indessen nicht von allen Kantonen einheitlich bezogen. Während die helvetische Stempelgesetzgebung in der Mehrzahl der Kantone erhoben wurde, verzichteten andere im Laufe der Zeit wiederum auf diese Abgabe. Im Jahre 1914 bildete die Stempelsteuer in insgesamt vierzehn Schweizerkantonen den Gegenstand von Einkünften des kantonalen Fiskus[106]).

Lange vor dem Inkrafttreten des „Bundesgesetzes über die Stempelabgaben" vom 4. Oktober 1917 hatte man sich da und dort zur Erkenntnis durchgerungen, dass die Erhebung der Stempelsteuer auf Grund der kantonalen Gesetzgebung nicht genügen konnte. Der Umstand, dass die Kantone kein in sich geschlossenes, einheitliches Verkehrsgebiet darstellen und somit jeder Kanton darauf bedacht war, das Wirtschafts- und Verkehrsleben seines Hoheitsgebietes nicht durch eine allzusehr drückende Stempelabgabe zu gefährden, um das Wechsel- und Effektengeschäft dadurch nicht auf das Gebiet anderer Landesteile abzudrängen, musste zu Unzulänglichkeiten führen, die auf die Dauer mit den Prinzipien eines modernen Rechtsstaates unvereinbar und die Stempelsteuer in ihrer praktischen Auswirkung als Fiskalabgabe einzudämmen geeignet waren. Sollte diese Steuer den Grundsätzen der modernen Finanzpolitik entsprechen, so musste sie auf eidgenössischen Boden gestellt werden. Hierzu fehlte es nun allerdings dem Bunde an der bezüglichen verfassungsrechtlichen Kompetenz.

---

[106]) Landmann J. a. a. O. S. 96.

Zum Projekt der Vereinheitlichung des Stempelsteuerwesens auf eidgenössischer Grundlage wurde wiederholt von verschiedenen Seiten Stellung genommen, so namentlich vom Staatsrate des Kantons Neuenburg in seinem „Motivenberichte zu einem Gesetzesentwurf betreffend die Einführung von Stempelabgaben" vom 24. November 1903 und vom Finanzdirektor des Kantons Luzern, J. Schmid.

Diese Bestrebungen zur bundesgesetzlichen Ordnung der Stempelsteuer gaben, wenigstens was die Abgabe auf Wechseln anbelangt, Anlass zur „Motion Hirter", die in der Dezembersession 1910 dem Nationalrate unterbreitet wurde und folgenden Wortlaut hatte: „Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob und in welcher Weise für alle Kantone ein einheitlicher Wechselstempel eingeführt werden kann". Der Vorschlag Hirter, der von der wohlgemeinten Absicht getragen war, der durch die kantonale Stempelgesetzgebung nur allzu leicht gemachten Steuerhinterziehung den Riegel zu stecken, stiess auf die entschiedene Gegnerschaft des Schweizerischen Handels- und Industrievereins und anderer Wirtschaftsinteressengruppen, auf deren Einfluss hin die erwähnte Motion denn auch vom Nationalrate abgelehnt wurde[107]).

War die Frage der eidgenössischen Stempelgesetzgebung für einige Zeit scheinbar zur Seite gelegt worden, so sollte der Ausbruch des Weltkrieges 1914—1918 dem Gedanken der Vereinheitlichung neue Gestalt verleihen. Die ausserordentliche wirtschaftliche Beanspruchung des Bundes als Folge der Mobilisation und die Notwendigkeit, nach neuen Einnahmequellen zu forschen, die den gewaltig gesteigerten Finanzbedarf der Eidgenossenschaft decken helfen sollten, konnten den Bund nicht unachtsam an der Möglichkeit vorbeigehen lassen, eine Steuereinnahme zu schaffen, die nach den Erfahrungen des Auslandes grösste Erträgnisse versprach und die sich wegen der vorgeschilderten Unzulänglichkeiten auf den kantonalen Hoheitsgebieten schlechthin nicht voll auszuwirken vermochte. Dies waren in kurzen Zügen die Motive, die das Eidgenössische Finanzdepartement veranlassten, die Nationalbank und Herrn Professor Julius

[107]) Landmann J. a. a. O. S. 99 ff.

Landmann mit der Ausarbeitung je eines Gutachtens zur Bundesgesetzgebung über das Stempelsteuerwesen zu beauftragen. Diese beiden Exposés wurden von einer im Jahre 1916 in Luzern versammelten Vertrauensmännerabordnung gutgeheissen, worauf unverzüglich zu den Präliminararbeiten betreffend einen diesbezüglichen Gesetzesentwurf geschritten wurde. Der Bundesrat gelangte hierauf mit seiner „Botschaft vom 11. Dezember 1916" an das Parlament und schlug ihm den Entwurf eines „Bundesbeschlusses betreffend Einfügung eines Art. 41 bis und eines Art. 42 lit. g in die Bundesverfassung" zwecks Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlage zur Erhebung von Verkehrssteuern vor. Die Verfassungsvorlage wurde von den eidgenössischen Räten in der Märzsession 1917 im Plenum behandelt und in der Volksabstimmung vom 13. Mai 1917 angenommen. Nach Massgabe des Artikels 41 bis der Verfassung „ist der Bund befugt, Stempelabgaben auf Wertpapieren, Quittungen für Versicherungsprämien, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Frachturkunden und anderen Urkunden des Handelsverkehrs zu erheben etc." Vom Reinertrag der Stempelabgaben fällt ein Fünftel den Kantonen zu. Der Vollzug dieser Bestimmungen erfolgt durch die Bundesgesetzgebung. Das „Bundesgesetz über die Stempelabgaben" wurde am 4. Oktober 1917 von den eidgenössischen Räten verabschiedet und durch Bundesratsbeschluss vom 15. Januar 1918 auf den 1. April 1918 in Kraft gesetzt[108]).

Der Bundesrat erliess durch die „Vollziehungsverordnung" vom 20. Februar 1918 die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zum „Bundesgesetz vom 4. Oktober 1917 über die Stempelabgaben", die dann später durch die „Vollziehungsverordnung" vom 7. Juni 1928 aufgehoben und ersetzt wurde. (Art. 104 StV.)[109]).

Das Eidgenössische Stempelsteuergesetz hat sich seit seiner Entstehung durch Rechtsprechung und Verwaltungspraxis ständig fortentwickelt und in seinen gesetzlichen Grundlagen bedeutende Aenderungen und Erweiterungen erfahren, so vor allem durch die „Bundesgesetze von 1921 über Erlass und Stundung von Stempelabgaben und betreffend die Erhebung von Abgaben auf

---

[108]) Landmann J. a. a. O. S. 111.

[109]) Amstutz und Wyss: Das Eidgenössische Stempelsteuerrecht S. 391.

den Coupons". Die Gesetzesnovelle vom 22. Dezember 1927 brachte sowohl Aenderungen für das Stempelgesetz von 1917, als auch für das „Gesetz betreffend die Stempelsteuer auf den Coupons". Das „Bundesgesetz über die Eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarpflege" vom 11. Juni 1928 modifizierte das Entscheidungs- und Beschwerdewesen in Stempelsachen[110]).

B. Wesen der Stempelsteuer und Geltungsbereich des Stempelsteuergesetzes.

Nach ihrer wirtschaftlichen Struktur bemessen sind die eidgenössischen Stempelabgaben als Verkehrssteuer zu bezeichnen, d. h. sie werden bezogen von Beurkundungen der wirtschaftlichen Verkehrsvorgänge wie Wertpapieren, Wechseln, wechselähnlichen Papieren, Checks, Quittungen für Versicherungsprämien, Frachturkunden und anderen Urkunden des Handelsverkehrs. Diese Abgaben sind demnach an bestimmte Vorgänge des rechtlichen und wirtschaftlichen Verkehrs auf eidgenössischem Boden innerhalb des einheitlichen schweizerischen Wirtschaftgebietes angeknüpft. Durch die Charakterisierung der Stempelsteuerabgaben als Verkehrssteuern unterscheiden sie sich von jenen Gebühren, die vom kantonalen Fiskus auf den Urkunden des Verwaltungs- und Justizdienstes erhoben werden.

Die Stempelsteuern sind indirekte Besitzessteuern, die sich auf diejenigen wirtschaftlichen Vorgänge erstrecken, welche im Zusammenhange mit der Bildung und Verwendung von Kapital und mit der Gewinnrealisation sich ergeben, unter Verschonung jener Verkehrsakte, durch welche die Güter dem Konsum zugeführt werden[111]).

Die Verwendung des Terminus „Urkunde" als Objekt der Stempelabgabe könnte die Vermutung aufkommen lassen, dass es sich bei der eidgenössischen Stempelsteuer um eine Papierverbrauchssteuer handelt, deren Erhebung als technisches Mittel eine Urkunde zu Grunde liegt. Dies ist nur insofern zutreffend, als die materielle Stempelung in der Regel auf

[110]) Amstutz und Wyss: a. a. O. S. 3.
[111]) Landmann J. a. a. O. S. 103.

einer Urkunde beruht, es dagegen nicht schlechthin sein muss [112]). Es ist sehr wohl möglich und kommt übrigens nicht selten vor, dass es Verkehrsakte geben kann, bei denen keine Urkunden ausgestellt werden und wo die Abgabepflicht dennoch besteht. Es sei hier als typischer Fall auf die Aktie verwiesen, die das gesellschaftliche Beteiligungsrecht am Grundkapital einer Aktiengesellschaft verkörpert, das normalerweise in einem Wertpapier, der Aktie, verbrieft ist. Die Ausgabe von Aktien in Form eines Wertpapiers kann aber auch unterbleiben, und es ist in stempelrechtlicher Beziehung nicht von Bedeutung, ob solche Titel ausgestellt werden oder nicht. Die Stempelpflicht ist gleichwohl gegeben, oder anders gewandt, die Entrichtung der Abgabe richtet sich nach dem gesellschaftlichen Beteiligungsrecht, das auch ohne Ausgabe von Aktientiteln in Wertpapierform zur Entstehung gelangen kann [113]). Aus diesen Darlegungen lässt sich folgern, dass zur Abgabepflicht nicht die Urkunde grundsätzlich die materielle Unterlage bilden muss, sondern vielmehr das diesbezügliche Rechtsverhältnis für die Erhebung der Stempelsteuer relevant ist.

Der Geltungsbereich des „Bundesgesetzes über die Stempelabgaben" erstreckt sich, in enger Anlehnung an die kraft Verfassungsrecht dem Bunde erteilte Kompetenz, auf Wertpapiere, Wechsel, wechselähnliche Papiere, Checks, Quittungen für Versicherungsprämien und Frachturkunden (Art. 1 St. G.).

Als erstes der Abgabe unterworfenes Steuerobjekt bezeichnet Art. 1 St. G. die Wertpapiere. Unter diesen Sammelbegriff fallen die nachstehend aufgeführten Urkunden:

Obligationen, die von einem Inländer ausgegeben werden (Art. 10 St. G.);

Aktien, Stammkapitalanteile inländischer Gesellschaften (Art. 17 St. G.);

Urkunden über Anteilrechte am Gewinn oder am Liquidationsergebnis (Genusscheine, Genussaktien), sowie Urkunden über Vorzugsrechte für den Bezug neuer Anteile (Gründeranteile) (Art. 25 St. G.);

---

[112]) Amstutz und Wyss a. a. O. S. 10.
[113]) Amstutz und Wyss a. a. O. S. 66.

Von einem Ausländer ausgegebene Wertpapiere, die in den inländischen Verkehr gesetzt werden, sei es an der Börse oder ausserbörslich (Art. 30 St. G.).

Das Gesetz stellt das Erfordernis, dass diese Urkunden auch im Sinne des Zivilrechts Wertpapiercharakter haben müssen, nicht auf. Die bezügliche Unterschiedlichkeit in der Begriffsumschreibung durch das Stempelgesetz mag am besten daraus ersichtlich sein, dass nach Stempelsteuerrecht Wechsel, wechselähnliche Papiere und Checks nicht als Wertpapiere qualifiziert werden, obwohl sie es zivilrechtlich sind[114]).

Die Wechsel und wechselähnlichen Papiere, welche für uns im Hinblick auf die vorliegende Arbeit über die Schatzanweisung das Hauptinteresse darstellen, sowie die Checks, bilden gemäss Art. 1 lit. b und Art. 37 Abs. 1 St. G. den Gegenstand besonderer Abgabe. Die gesetzlichen Bestimmungen über den gezogenen Wechsel (Art. 991 ff. OR), den Eigenwechsel (Art. 1096 ff. OR) und den Check (Art. 1100 ff. OR) haben als Richtschnur zu gelten, wonach sich bestimmt, welche Urkunden als Wechsel und Checks zu bezeichnen sind. Zu den wechselähnlichen Papieren sind nach Massgabe der Artikel 1147 OR und 1151 OR diejenigen an Ordre lautenden Zahlungsanweisungen und Zahlungsversprechen zu zählen, die alle den gezogenen und trockenen Wechseln eigenen Erfordernisse aufweisen mit Ausnahme der Bezeichnung als Wechsel oder Check[115]).

Gegenstand der Stempelsteuer bilden sodann die Quittungen für Versicherungsprämien (Art. 1 lit. c und Art. 42 St. G.), die eine vom Versicherer dem Versicherungsnehmer ausgestellte Beweisurkunde für die von diesem dem Versicherten gemäss vertraglicher Uebereinkunft entrichtete Prämie darstellt. Die Abgabepflicht besteht auch beim Fehlen einer formellen Prämienquittung, d. h. die Steuerpflicht gelangt gestützt auf das zu Grunde liegende Rechtsgeschäft, die Prämienzahlung, zur Entstehung[116]).

Unter die in Art. 1 lit. d St. G. aufgeführten Frachturkunden fallen der Frachtbrief und mangels eines solchen der Transportschein (Art. 48 St. G.). Diese Abgabeobjekte weisen die

---

[114]) Amstutz und Wyss a. a. O. S. 11 N. 2
[115]) do. S. 153 N. 2
[116]) do. S. 173 N. 1

Sonderheit auf, dass wir es in diesem Falle mit einem reinen Urkundenstempel zu tun haben, d. h. das Vorhandensein einer formellen Urkunde ist unbedingte Voraussetzung zur Erhebung der Stempelsteuer auf dem Rechtsverhältnis von Frachtverträgen[117]).

Der Geltungsbereich des Eidgenössischen Stempelsteuergesetzes erstreckt sich nur auf wirtschaftliche Verkehrsvorgänge innerhalb des schweizerischen Hoheitsgebietes. Die Abgrenzung der Kompetenz zwischen dem Bunde und den Kantonen richtet sich nach den gesetzlichen Bestimmungen des Artikels 2 St. G. Danach ist der Stempelsteuerhoheit der Kantone jegliche Urkunde entzogen, die nach Massgabe des „Bundesgesetzes über die Stempelabgaben" der Abgabepflicht unterworfen oder von ihr befreit ist. Es soll somit eine Urkunde nicht Gegenstand doppelter, d. h. eidgenössischer und kantonaler Stempelbesteuerung, sein können. Diese gesetzesmässige Ordnung ändert dagegen nichts an der Kompetenz der Kantone, Abgaben für die Inanspruchnahme der öffentlichen kantonalen Tätigkeit wie Verwaltungs-, Gerichts- oder Notariatsgebühren zu beziehen. Diese Gebührenerhebung ist auch dann zulässig, wenn sie in der Form der Stempelung erfolgt, die für diejenigen Urkunden üblich ist, welche der eidgenössischen Stempelpflicht unterworfen sind[118]).

§ 21. Die stempelrechtliche Behandlung der Reskriptionen.

Den Unterbau zur vorliegenden Betrachtung über die stemrechtliche Behandlung der Reskriptionen liefert uns der fünfte Abschnitt des „Bundesgesetzes über die Stempelabgaben" vom 4. Oktober 1917 mit den seitherigen Abänderungen, wo in Art. 37 Abs. 1 von der Abgabe auf im Inland ausgestellten oder zahlbaren Wechseln, wechselähnlichen Papieren, Checks, sowie andern Anweisungen und Zahlungsversprechen an Ordre oder auf den Inhaber die Rede ist. Von den im genannten Artikel aufgezählten Abgabeobjekten sind für uns mit

[117]) Amstutz und Wyss a. a. O. S. 201 N. 5.
[118]) Amstutz und Wyss a. a. O. SS. 14—15 N. 5.

Rücksicht auf die rechtliche Beschaffenheit der Schatzanweisung und der Abklärung der Frage ihrer Stellung zum Stempelsteuergesetz die Wechsel und die der Kategorie der wechselähnlichen Papiere zuzuzählenden Zahlungsversprechen an Ordre, sowie die Zahlungsversprechen auf den Inhaber, von hauptsächlichstem Interesse.

Die Reskriptionen der Eidgenossenschaft, der Schweizerischen Bundesbahnen, der Kantone und Gemeinden gehören, soweit sie nicht in die Form eines Eigenwechsels gekleidet sind, zu den wechselähnlichen Papieren im Sinne des Artikels 1151 des Obligationenrechts. Bisweilen sind sie auch auf den Inhaber gestellt und erweisen sich dann als Zahlungsversprechen an den Inhaber, welche die von den Bestimmungen des Artikels 979 ff. OR normierten Rechtswirkungen äussern. Ihre stempelrechtliche Behandlung richtet sich demnach grundsätzlich nach den Bestimmungen des Artikels 37 Abs. 1 St. G. im allgemeinen und nach den gesetzlichen Vorschriften des Artikels 38 St. G. im speziellen Sinne. Auf Grund des Artikels 37 Abs. 1 St. G. sind Gegenstand der Abgabe folgende Urkunden, sofern sie im Inlande ausgestellt oder zahlbar sind: „Wechsel, wechselähnliche Papiere, Checks, sowie andere Anweisungen und Zahlungsversprechen an Ordre oder auf den Inhaber etc."

Um der Stempelpflicht nach Massgabe des Artikels 37 Abs. 1 St. G. unterworfen zu sein, muss es sich somit grundsätzlich um Urkunden handeln, welche die in diesem Artikel genau umschriebenen rechtlichen Eigenschaften aufweisen. Die Papiere müssen demnach einen im Inland ausgestellten oder zahlbaren Wechsel oder ein unter den gleichen örtlichen Voraussetzungen wirkendes Zahlungsversprechen an Ordre oder an den Inhaber verkörpern.

Bei der Stempelabgabe des Artikels 37 Abs. 1 St. G. handelt es sich, mit Ausnahme der Checks und Sichtanweisungen, um einen reinen Urkundenstempel, der auf der Urkunde als solcher erhoben und mit deren Entstehung fällig wird. Die Aufzählung der steuerpflichtigen Objekte ist eine abschliessende, allerdings weniger im Hinblick auf die numerische Regelung der einzelnen Urkunden, als in der Hinsicht einer genauen Anführung

der verschiedenen Kategorien von Wertpapieren[119]). Dabei ist die äussere Form oder Bezeichnung der einzelnen Urkunde für die Beurteilung der Frage der Abgabepflicht nicht von Bedeutung, sondern massgebend hierzu ist lediglich der Inhalt, die juristische und wirtschaftliche Struktur des Papiers. Die Richtschnur bildet in diesem Zusammenhange der Wechsel. Die einer Urkunde als Wechsel eigenen Merkmale bestimmen sich nach Art. 991 ff. des Obligationenrechts betreffend den gezogenen Wechsel und Art. 1096 ff. des gleichen Gesetzes über den Eigenwechsel, welche Artikel die wesentlichen Erfordernisse dieser Papiere gesetzlich umschreiben.

Bei der Schöpfung des Gesetzes über die Stempelabgaben war dem Gesetzgeber der Gedanke wegleitend, durch die bundesrechtlichen Vorschriften die Wechsel und wechselähnlichen Papiere in weitestgehendem Masse zur Abgabepflicht heranzuziehen. Es ist der unzweideutige Wille des Gesetzgebers, wo immer möglich die Tür zur Umgehung der Stempelabgabe zu schliessen und der fiskalischen Zweckbestimmung des Stempelgesetzes zum Durchbruch zu verhelfen. Daraus ergibt sich die wichtige Konsequenz, dass, soweit es den Wechsel als solchen betrifft, die Stempelpflicht sich nicht auf die gezogenen und trockenen Wechsel der Art. 991 ff. und 1096 ff. des Obligationenrechtes beschränkt, sondern dass auch Papiere abgabepflichtig sein sollen, die den in diesen Artikeln umschriebenen Merkmalen nicht restlos entsprechen. Dies bezieht sich beispielsweise auf den Wechsel, der vom Aussteller „nicht an Ordre" gestellt wird, d. h. als Rektawechsel gemäss Art. 1001 Abs. 2 OR von der Uebertragung durch Indossament ausgeschlossen sein soll. In gleicher Weise sind auch stempelpflichtig die Sichtwechsel, die Rückwechsel, die Kautions- und Lombardwechsel und jene Papiere, die an Stelle einer Quittung als Einzugsmandate Verwendung finden[120]).

Die Abgabepflicht wird ausserdem auch begründet, wenn die in Art. 37 Abs. 1 St. G. aufgezählten Urkunden nicht die gesetzlich vorgeschriebenen Formrequisite aufweisen, d. h. wenn

[119]) Blumenstein E. Kommentar zum „Bundesgesetz über die Stempelabgaben" vom 4. Oktober 1917 S. 133.

[120]) Amstutz und Wyss a. a. O. S. 153 N. 1.

die Ausfertigung beispielsweise in Briefform an Stelle des üblichen Formulars erfolgt. Ferner besteht die Steuerpflicht selbst dann, wenn es sich um unvollständige Urkunden handelt und nach den gegebenen Umständen zu vermuten ist, dass der Empfänger die fehlenden Erfordernisse nachträglich ergänzen darf, was für Zahlungsversprechen und Zahlungsanweisungen, welche die in Art. 37 Abs. 1 St. G. bezeichneten wesentlichen Requisite nicht vollständig aufweisen, in Art. 61 der „Vollziehungsverordnung" speziell geregelt ist[121]).

Was als wechselähnliche Papiere zu gelten hat, bestimmt sich nach den Artikeln 1147 und 1151 des Obligationenrechts. Anweisungen nach Massgabe des Artikels 1147 OR sind Urkunden, „die im Texte der Urkunde nicht als Wechsel bezeichnet sind, aber ausdrücklich an Ordre lauten und im übrigen den Erfordernissen des gezogenen Wechsels entsprechen", dem sie gleichzustellen sind.

Zahlungsversprechen im Sinne von Art. 1151 OR sind Papiere, „die im Texte der Urkunde nicht als Wechsel bezeichnet sind, aber ausdrücklich an Ordre lauten und im übrigen den Erfordernissen des eigenen Wechsels entsprechen", dem sie gleichstehen.

Es ist im Kapitel über die formelle Gestalt der Schatzanweisung dieser Schrift eingehend dargelegt worden, dass jene Reskriptionen, die nicht als eigentliche Eigenwechsel von den kreditbedürftigen Korporationen des öffentlichen Rechts emittiert werden, als wechselähnliche Papiere oder Zahlungsversprechen an den Inhaber zu qualifizieren sind.

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen ergibt sich die Konsequenz, dass die Schatzanweisung als Wechsel, wechselähnliches Papier oder Zahlungsversprechen an den Inhaber grundsätzlich der Stempelabgabe nach Massgabe des Artikels 37 Abs. 1 St. G. unterworfen ist. Der Gesetzgeber hat nun aber im Interesse des öffentlichen Kredites gewisse Ausnahmen von der Steuerpflicht geschaffen und in Art. 38 St. G. in subjektiver und objektiver Hinsicht genau abgegrenzte Befreiungen von der Abgabepflicht für die schwebenden Schulden

[121]) Amstutz und Wyss a. a. O. S. 155 N. 7.

gewisser öffentlich-rechtlicher Körperschaften vorgesehen. Der genannte Artikel 38 St. G. bestimmt über die Abgabepflicht folgendes:

„Die Abgabe wird nicht erhoben:

a) auf Schatzanweisungen (Reskriptionen) und wechselähnlichen Zahlungsversprechen des Bundes, mit Einschluss der Schweizerischen Bundesbahnen, der Kantone und der inländischen Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Schulgemeinden, der autonomen Kreise und Bezirke; etc."

In subjektiver Beziehung erstreckt sich die Befreiung von der Stempelsteuerpflicht vorerst einmal auf die Eidgenossenschaft und die Schweizerischen Bundesbahnen. Nicht befreit sind dagegen die kraft Bundesgesetz oder Bundesbeschluss errichteten und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten selbständigen Anstalten des Bundes, wie die Schweizerische Nationalbank („Bundesgesetz über die Errichtung der Schweizerischen Nationalbank" vom 7. April 1921 Art. 1), die Darlehenskasse der Schweizerischen Eidgenossenschaft („Bundesbeschluss über die Errichtung einer Eidgenössischen Darlehenskasse" vom 8. Juli 1932 Art. 1), die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt („Bundesgesetz betr. die Kranken- und Unfallversicherung" vom 13. Juni 1911 Art. 41) und die Eidgenössische Alkoholverwaltung („Bundesgesetz über gebrannte Wasser" vom 29. Juni 1900 Art. 19), sofern sich diese Anstalten bei der Aufnahme kurzfristigen Leihkapitals des Mittels der Reskriptionen, Wechsel und wechselähnlichen Zahlungsversprechen bedienen[122]).

Sodann gehören zu den von der Abgabe befreiten Steuersubjekten die Kantone, aber nur insoweit es die Staatsverwaltung als solche und die nicht selbständigen Anstalten betrifft[123]). Dieses Privileg der Befreiung von der Stempelpflicht können dagegen die durch Gesetz errichteten rechtsfähigen Anstalten nicht beanspruchen. Die Beurteilung der Steuerfreiheit richtet sich also nach der Frage, ob es sich um einen unselbständigen Zweig der Staatsverwaltung oder aber um eine selb-

[122]) Amstutz und Wyss a. a. O. S. 158 N. 6; S. 45 N. 14.
[123]) Blumenstein E. a. a. O. S. 141.

ständige, mit eigener Rechtspersönlichkeit versehene Institution handelt[124]).

Die Stempelfreiheit der Gemeinden findet in Art. 38 Abs. 1 St. G. eine abschliessende Regelung und lässt eine extensive Anwendung nicht zu. Solche Körperschaften sind die inländischen Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Schulgemeinden, wobei die Bezeichnung des Namens für die Abgabefreiheit nicht von Belang ist, sondern die rechtliche Natur und die öffentlichen Aufgaben dieser Steuersubjekte ins Gewicht fällt[125]). Um die Voraussetzungen zur Steuerfreiheit zu erfüllen, muss es sich um rechtsfähige Anstalten und Korporationen handeln, die auf Grund des Gesetzes und der Gemeindereglemente die allgemeine örtliche Verwaltung ausüben, wie die politischen, Einwohner- und Ortsgemeinden, oder die in Anwendung der ihnen kraft Verfassung oder Gesetz erteilten Kompetenzen innerhalb ihres Gebietes besondere Aufgaben erfüllen, wie beispielsweise die Verleihung des Gemeindebürgerrechts (Bürgergemeinden). Ferner können es Korporationen sein, denen durch das öffentliche Recht die Sorge für die Ausübung des Gottesdienstes obliegt (Kirchgemeinden[126]).

Von den selbständigen Anstalten und Körperschaften der Kantone unterscheiden sich die Gemeinden durch die körperschaftliche Organisation, bestehend aus der Gesamtheit der Gemeindeangehörigen. Ihnen sind auf einem bestimmten, zugewiesenen Gebiet die Erfüllung besonderer Funktionen der Staatsverwaltung übertragen. Während die Unterabteilungen der in Art. 38 Abs. 1 St. G. vorgesehenen Gemeindearten und die kraft kantonaler Gesetzgebung mit Rechtsfähigkeit ausgestatteten Gemeindeverbände das Privileg der Steuerfreiheit gleichfalls geniessen, erstreckt sich dieses nicht auf Gemeindestiftungen und privat-rechtliche Körperschaften der Gemeinden, wie Weggenossenschaften und privatrechtliche Religionsgemeinschaften. Ebensowenig können die Universitäten und ähnlichen Institutionen, die als rechtsfähige Anstalten zu Unterrichtszwecken ins Leben

---

[124]) Amstutz und Wyss a. a. O. S. 45 N. 15.
[125]) Blumenstein E. SS. 44, 141.
[126]) do. S. 44

gerufen wurden, als Schulgemeinden angesprochen werden und somit nicht die Abgabefreiheit beanspruchen[127]).

Zu den autonomen Kreisen und Bezirken sind die eigene Rechtspersönlichkeit aufweisenden Gemeindeverbände der Kantone Graubünden und Schwyz zu zählen, die ebenfalls kommunale Aufgaben erfüllen[128]).

In objektiver Hinsicht sind von der Abgabepflicht alle diejenigen Papiere ausgenommen, die von den in Art. 38 Abs. 1 St. G. bezeichneten Körperschaften des öffentlichen Rechts zur Kontrahierung flottanter Schulden ausgegeben werden. Es betrifft dies Schatzanweisungen (Reskriptionen), wechselähnliche Zahlungsversprechen und Zahlungsversprechen an den Inhaber. Ueber die rechtliche und wirtschaftliche Beschaffenheit dieser Papiere ist bereits früher, so namentlich im Kapitel über die formelle Gestalt der Schatzanweisung, ausführlich berichtet worden. Grundsätzlich ist zu sagen, dass die Reskriptionen die typische Form der schwebenden Schulden der öffentlich-rechtlichen Körperschaften in einem Wertpapier verkörpern, die namentlich von der Eidgenossenschaft, den Schweizerischen Bundesbahnen, den Kantonen, wie auch in beschränkterem Masse von den Gemeinden ausgegeben werden[129]). Emittiert werden diese Urkunden als kurzfristige Anweisungen der Finanzverwaltungen auf die Staatskasse oder eine staatliche Funktionen ausübende Bank, wobei wir es indessen nicht mit einer Anweisung im Sinne von Art. 466 des Obligationenrechts, sondern mit einer auf den Aussteller selbst lautenden Schuldverpflichtung zu tun haben, die in rechtlicher Beziehung ein Zahlungsversprechen der schuldnerischen Körperschaft ist[130]).

Für die Beurteilung der Frage der Abgabefreiheit ist die äussere Form der Urkunde nicht von Bedeutung, sondern lediglich das ihr zu Grunde liegende Rechtsverhältnis, ihr innerer Inhalt. Die Papiere können somit ausdrücklich als

---

[127]) Amstutz und Wyss a. a. O. S. 46 N. 16.
[128]) do. S. 46 N. 17.
[129]) Jöhr A. Das Bundesgesetz über die Stempelabgaben vom 4. Oktober 1917 S. 324.
[130]) Blumenstein E. a. a. O. S. 141.

Schatzanweisungen, Reskriptionen oder gar als Wechsel bezeichnet sein oder nicht, die Befreiung von der Stempelsteuerpflicht wird immer gegeben sein, wenn es sich eben um eine kurzfristige Anweisung der betreffenden Finanzverwaltung auf die Staatskasse handelt[131]). Der staatlichen Kasse gleichzustellen sind diejenigen Banken, die auf Grund des kantonalen Rechtes die Funktionen der staatlichen Finanzverwaltung ausüben. Richtet sich dagegen ein solches Wertpapier nicht an eine staatliche Zahlstelle, sondern an ein privates Bankinstitut, so sind die Voraussetzungen zur Stempelfreiheit nicht mehr gegeben, und es ist dann eine derart zum Diskont eingereichte Schatzanweisung nach Massgabe des Art. 37 Abs. 1 St. G. stempelpflichtig[132]).

[131]) Jöhr A. a. a. O. S. 324.
[132]) Blumenstein E. a. a. O. S. 141.